

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

DÉBORA DE PAULA BOLZAN

IDEOLOGIA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANFOR, DO PNQ E DO PRONATEC (1995-2014)

VITÓRIA, ES

2022

DÉBORA DE PAULA BOLZAN

IDEOLOGIA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:

UMA ANÁLISE A PARTIR DO PLANFOR, DO PNQ E DO PRONATEC (1995-2014)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Política Social, na linha de Pesquisa: Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo.

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Souza Sabadini

VITÓRIA, ES

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

B687i Bolzan, Débora de Paula, 1987-
Ideologia e qualificação profissional : uma análise a partir do PLANFOR, do PNQ e do PRONATEC (1995-2014) / Débora de Paula Bolzan. - 2022.
309 f. : il.

Orientador: Maurício de Souza Sabadini.
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Ideologias. 2. Formação de trabalhadores(as). 3. Educação profissional inicial e continuada. 4. Planfor. 5. PNQ. 6. Pronatec. I. Sabadini, Maurício de Souza. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

DÉBORA DE PAULA BOLZAN

**IDEOLOGIA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA ANÁLISE
A PARTIR DO PLANFOR, DO PNQ E DO PRONATEC (1995-
2014)**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.

Aprovada em 10 de março de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professor Doutor Mauricio de Souza Sabadini
Orientador/Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professora Doutora Ana Paula Fregnani Colombi
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professor Doutor Victor Neves de Souza
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professora Doutora Liliane Bordignon de Souza
Universidade Estadual de Campinas**

**Professora Doutora Vanda Micheli Burginski
Universidade Federal do Tocantins**

Av. Fernando Ferrari, 514. Vitória/ES – CEP: 29075-910. Campus de Goiabeiras Tel.:3145-5370
E-mail: politicassocial.ufes@gmail.com, <http://www.politicassocial.ufes.br>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.289 de 30/08/2018, por
VICTOR NEVES DE SOUZA - SIAPE 1648070
Departamento de Teoria da Arte e Música - DTAM/CAr
Em 11/03/2022 às 08:10

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://spl.jefpma.ufes.br/arquivos-assinados/876537?tipoArquivo=0>

Aos milhares de trabalhadoras e trabalhadores usuárias/usuários dos Planos e Programas de qualificação profissional inicial e continuada que lutam e sonham com melhores condições de vida e de renda.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi escrito em um contexto adverso, em meio à pandemia da Covid-19, ainda em curso. Os percalços trazidos à pesquisa foram grandes, como o não acesso *in loco* a documentos e a instituições que poderiam contribuir. Todavia, o trabalho teve que prosseguir, com as modificações possíveis e necessárias a essa versão final. O trajeto foi longo, penoso, ainda mais com a pandemia, que dizimou mais de 627 mil vidas de brasileiros(as) (até 31 de janeiro de 2022), trouxe impactos incalculáveis para a saúde mental e para as condições de vida e de trabalho das classes trabalhadoras. No bojo dessa conjuntura essa tese foi escrita.

Um trabalho demorado como esse é impossível de ser escrito sozinho. Por aqui passaram várias mãos diretas e indiretas, de profissionais, amigas, familiares e colegas que colaboraram com afeto, apoio, incentivo e profissionalismo.

Ao meu orientador, Maurício Sabadini, um agradecimento especial pela paciência, profissionalismo e por ter acreditado que eu conseguiria desenvolver esse trabalho. Maurício foi suporte quando necessário, compreensivo e incentivador. Esse período marcou e marcará, certamente, minha vida profissional e pessoal.

Às professoras integrantes da banca de qualificação, Lívia Moraes, Liliane Bordignon, Ana Paula Colombi, pela gentileza em aceitar participar dessa construção, com significativas contribuições e dicas valiosas. A quase totalidade de indicações e sugestões trazidas por vocês à época da qualificação foi incorporada nessa versão final.

Aos integrantes da banca de avaliação final (titulares e suplentes), professores(as) Liliane Bordignon, Ana Paula Colombi, Victor Neves de Souza, Vanda Micheli Burginski, Adriano Lopes Almeida Teixeira, Vinícius Vieira Pereira e Fernando Mota, obrigada pela disponibilidade de participar desse processo avaliativo tão importante em minha carreira e formação acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES, professoras e professores das disciplinas cursadas, e à secretária do PPGPS, Adriana Pratti, pelo sempre cortês tratamento e prestatividade para atender às nossas demandas.

Aos colegas da turma 2017 do Mestrado e do Doutorado em Política Social/UFES, vocês contribuíram para trazer afeto e cores e para tornar esse percurso acadêmico mais leve e agradável.

Agradeço à professora e amiga Maria Helena Cariaga e ao professor Atamis Foschiera pela mão estendida para contribuir, sugerir e incentivar meu percurso e este trabalho.

À Universidade Federal do Tocantins, pelo afastamento para que esse trabalho fosse finalizado. Aos professores dessa Universidade e do colegiado de Serviço Social da UFT/Miracema que “insistem” em fazer ciência, ensino e extensão no Norte desse país, em uma conjuntura na qual a ciência é terrivelmente desacreditada, as universidades públicas são propositalmente solapadas e têm sua imagem intencionalmente desgastada. Parafraseando Darcy Ribeiro, “A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto”.

Às amigas Glênia Daros, Juraildes Barreira, Érika Pires pela amizade, amparo e carinho essenciais para a vida e para essa fase de doutoramento. É reconfortante ao coração ter com quem compartilhar as angústias e as alegrias desse percurso acadêmico e da vida em geral.

Ao companheiro Jean Teixeira por ser apoio emocional e incentivador da minha formação pessoal e profissional.

Cada um e cada uma, de diferentes maneiras, contribuíram para meu processo de formação profissional e humana em curso.

Por fim, e igualmente importante, agradeço à minha família, minha mãe Marlene Paula de Oliveira Bolzan, minha maior incentivadora. Ao meu pai, Mário Bolzan. À Marimar Bolzan, Flávio Leal e Eduardo Bolzan, por sempre colaborarem e serem apoio. Minha tia Madalena e Paola, pelo carinho familiar. Ao meu querido Tio Roberto, assíduo usuário da política de qualificação profissional inicial e continuada, que infelizmente não pôde ver esse trabalho se concretizar, mas que dividiu sua bondade, alegria e energia contagiantes comigo e com minha família até a fase final desse doutorado, no entanto, partiu antes da hora.

Sem esses tantos braços, abraços e afetos, nada disso seria possível.

Os ninguéns
As pulgas sonham com comprar um cão
E os ninguéns com deixar a pobreza
Em algum dia mágico a sorte chova de repente
Que chova a boa sorte a cântaros
Mas a boa sorte não chove ontem
Nem hoje, nem amanhã, nem nunca
Nem uma chuvinha cai do céu da boa sorte
Por mais que os ninguéns a chamem
E mesmo que a mão esquerda coce
Ou se levantem com o pé direito
Ou comecem o ano mudando de vassoura
Os ninguéns
Os filhos de ninguém, os donos de nada
Os ninguéns, os nenhuns
Correndo soltos, morrendo a vida
Fodidos e mal pagos
Que não são, embora sejam
Que não falam idiomas, falam dialetos
Que não praticam religiões, praticam superstições
Que não fazem arte, fazem artesanato
Que não são seres humanos, são recursos
humanos
Que não têm cultura e sim folclore
Que não têm cara, têm braços
Que não têm nome, têm número
Que não aparecem na história universal
Aparecem nas páginas policiais da imprensa local
Os ninguéns
Que custam menos do que a bala que os mata

(Chicas, 2008)

RESUMO

É na encruzilhada entre ideologia, educação profissional e mundo do trabalho que esta tese busca, como objetivo principal, analisar as funções ideológicas que perpassam a qualificação profissional inicial e continuada, com vistas a estabelecer um diálogo crítico entre as intencionalidades, as especificidades e os “estratagemas” das construções ideológicas direcionadas à formação de trabalhadores(as) dos Planos/Programa Planfor, PNQ e Pronatec. Como objetivos específicos, procurou-se investigar como essa justaposição entre as funções ideológicas e a qualificação de força de trabalho na modalidade citada estabelece nexos com a construção da “consciência prática necessária”, com uma perspectiva de educação e de trabalho na sociedade de classes. A dinâmica da tese, centrada no contexto 1995-2014, buscou captar o movimento constante, dinâmico e necessário de construções ideológicas sobre a qualificação profissional e sobre o mundo do trabalho, movimento este que se direciona aos segmentos mais periféricos das classes trabalhadoras e à formação ofertada, com objetivo – explícito ou não – de espriar e naturalizar racionalidades, conhecimentos, valores, perspectivas, interesses, direcionamentos práticos concretos. A partir desse cenário, esse estudo buscou responder às perguntas: quais funções ideológicas esses Planos/Programa podem desempenhar na sociedade de classes com a qualificação profissional ofertada? Ou, dito de outra forma, quais as construções, as intencionalidades, as especificidades e os estratagemas ideológicos intrínsecos a essa modalidade educacional? Para o desenvolvimento da pesquisa, empregamos a revisão bibliográfica sistemática e a pesquisa documental. O mais interessante é apreender como tais funções, intencionalidades e construções ideológicas podem ser incorporadas nessa modalidade educacional, por meio de processos de renovação, de recomposição e de conservação nas diretrizes formais e como esse movimento está umbilicalmente conectado, ao mesmo tempo, a construções ideológicas mais gerais e a mais específicas, colaborando para manutenção de uma concepção de qualificação profissional construída, naturalizada e disseminada como necessária e adequada para segmentos mais periféricos das classes trabalhadoras e, sobretudo para interesses ideológicos e materiais específicos.

Palavras-chave: Ideologias. Formação de trabalhadores(as). Educação profissional inicial e continuada. Planfor. PNQ. Pronatec.

ABSTRACT

It is at the crossroads linking ideology, professional education, and the working world that this thesis seeks, as its main goal, to analyze the ideological functions that pervade initial and continued professional qualification, thus establishing a critical dialogue among the intentions, the specificities, and the “stratagems” of the ideological constructions regarding training workers in Planfor, PNQ and Pronatec Plans/Program. As for the specific objectives, we investigated how the juxtaposition of the ideological functions and the qualification of the workforce, in the modality mentioned above, establishes links with the construction of the “necessary practical conscience” with an educational and work perspective, in the class society. The thesis dynamics, centered on a 1995-2014 period context, sought to capture the constant, dynamic, and necessary movement of ideological constructions on professional qualification and on the working world. This movement directs the most peripheral segments of the working classes and the training offered, with the goal – explicit or not – of propagating and naturalizing rationalities, knowledge, values, perspectives, interests, and concrete, practical directions. Based on this scenario, this study aimed to answer the following question: what ideological functions can these Plans/Programs play in a class society with available professional qualifications? Or, i.e., what are the constructions, intentions, specificities, and ideological stratagems intrinsic to this educational modality? We used a systematic literature review and documentary research to conduct this study. It was interesting to learn how such functions, intentions, and ideological constructions can be assimilated and incorporated in this educational modality, through processes of renovation, recomposition, and conservation in more formal guidelines. Also, how this movement is umbilical connected, at the same time, to both more general and more specific ideological constructions, therefore collaborating to maintaining a concept of constructed professional qualification, naturalized, and disseminated as necessary and adequate for more peripheral segments of the working classes, and mainly for specific ideological and material interests.

Keywords: Ideologies. Initial and continuing professional education. Planfor. PNQ. Pronatec. Workers training.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Políticas passiva e ativa do SPETR	23
Figura 2 - Estrutura organizacional do SPETR e da Qualificação Profissional ofertada pelo Planfor.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais documentos analisados e o que buscamos em cada um	36
Quadro 2 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	51
Quadro 3 - Principais programas e linhas de crédito criadas no contexto do governo Lula (2003-2010)	57
Quadro 4 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Dilma Rousseff (2011-2014)	Erro! Indicador não definido.
Quadro 5 - Objetivos do Planfor e do PNQ	Erro! Indicador não definido.
Quadro 6 - Distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por faixas de renda familiar - Brasil 2007 (em %)	168
Quadro 7 - Participação dos trabalhadores sem ocupação, em relação ao total de concluintes dos cursos PNQ - Brasil 2004-2005	170
Quadro 8 - Definição da preferência de acesso, dentro da população prioritária: Planfor e PNQ	173
Quadro 9 - Relação entre Demandantes e ofertantes de FIC no Pronatec	222
Quadro 10 - Ações do Pronatec	226
Quadro 11 - Beneficiários do Pronatec Bolsa-Formação nos anos 2013 e 2014 e as quatro Instituições que mais ofertaram FIC	261
Quadro 12 - Investimentos do Pronatec nas duas maiores ações - 2011 a 2016	263

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por cor. Brasil, 2007 (em %)	166
Gráfico 2 - Distribuição das turmas dos cursos do PNQ, por exigência de escolaridade mínima para realização do curso - Brasil 2007 (em %).....	168
Gráfico 3 - Resultados Totais do PNQ de 2004 até fevereiro de 2016	189
Gráfico 4 - CNI-IBOPE, 2014 - Número de empregos do brasileiro ao longo da vida* - Percentual de respostas por grau de instrução (%)	238
Gráfico 5 - Matrículas Pronatec-FIC - Entre 2011 e 2014	240

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição das entidades do Terceiro Setor no Brasil segundo a data de criação – Data de criação Qtde. Entidades Qtde. (%)	126
Tabela 2 - Quantidade e percentual de educandos do PNQ por escolaridade, Brasil, 2007...	167
Tabela 3 - Distribuição das entidades do Terceiro Setor no Brasil por área de atuação Área Qtde. Entidades Qtde. (%)	194
Tabela 4 - Distribuição dos educandos inscritos nos cursos do PNQ por tipo de instituição executora - Brasil 2005-2007 (em %).....	196

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM – Programa Brasil Sem Miséria

CAD-Único – Cadastro Único

CAGED – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAT – Central Autônoma dos Trabalhadores

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CE – Comissão de Educação

CEEs – Comissões Estaduais de Emprego

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CETs – Conselhos Estaduais do Trabalho

CGT – Comando Geral dos Trabalhadores

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMEs – Comissões Municipais de Emprego

CMTs – Comissões Municipais do Trabalho

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT

CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro

CNT – Confederação Nacional do Transporte

CNTur – Confederação Nacional do Turismo

CRAS – Centros de Referência da Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CSB – Central dos Sindicatos Brasileiros
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEQ – Departamento de Qualificação
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRTs – Delegacia Regional do Trabalho
DRU – Desvinculações de Receitas da União
EAD – Educação à distância
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC – Formação inicial e continuada
FIES – Financiamento ao Estudante do Ensino Técnico
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FS – Força Sindical
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério
GEM – Global Entrepreneurship Monitor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC – Lei Complementar
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDE – Mapa de Demanda Específica
MDI – Mapa da Demanda Identificada
MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MEI – Micro Empreendedor Individual

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTb – Ministério do Trabalho
NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores
NR – Normas Regulamentadoras
OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial de Comércio
ONG – Organização Não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PBA – Programa Brasil Alfabetizado
PBF – Programa Bolsa Família
PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEA – População Economicamente Ativa
PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ – Plano Estadual de Qualificação
PIB – Produto Interno Bruto
PIPMOI – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial
PIS – Programa de Integração Social
PJ – Pessoa Jurídica
PL – Projeto de Lei
PLANED – Plano Nacional de Educação Profissional
PLANFOR – Plano Nacional de Formação do Trabalhador
PLANSEQS – Planos Setoriais de Qualificação
PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE – Plano Nacional de Educação

PNEE – Programa Nacional de Educação Empreendedora
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEJA – Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PPA – Plano Plurianual
PROEMPREGO – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
PROESQS – Projetos Especiais de Qualificação e de Certificação Profissional
PROFAE – Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
QSP – Qualificação social e profissional
QUALIFICA BRASIL – Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
REP – Rede Nacional de Educação Profissional
REUNI – Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SDS – Social Democracia Sindical
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SIGAE – Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego

SMs – salários mínimos

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SNA – Serviços Nacionais de Aprendizagem

SPE – Sistemas Públicos de Emprego

SPMA – Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

STbs – Secretarias Estaduais do Trabalho

SUS – Sistema Único de Saúde

SUT – Sistema Único de Trabalho

TCU – Tribunal de Contas da União

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UGT – União Geral dos Trabalhadores

UNB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNITRABALHO – Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
2 CAPÍTULO 1 - “QUALIFICAR O PROFISSIONAL PARA O TRABALHO” A PARTIR DOS PLANOS/PROGRAMA PLANFOR, PNQ E PRONATEC: SITUANDO O CONTEXTO DA PESQUISA	41
2.1 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA BRASILEIRO: ASPECTOS HISTÓRICOS	41
3 CAPÍTULO 2 - PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR: CONSTRUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E NATURALIZAÇÃO DE RACIONALIDADES	67
3.1 A ARGUMENTAÇÃO PRÓ-QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA: A BUSCA POR CONSENSO	67
3.2 A INFLUÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA	80
3.3 O VIÉS SOCIAL ATRIBUÍDO AO PLANFOR E A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA VAGAROSA E PERMANENTE DE CONSENSOS	92
3.4 A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA DO “CIDADÃO TRABALHADOR, COMPETENTE, PRODUTIVO” E O FORTALECENDO DE UM MODELO DE FORMAÇÃO DE DIREÇÃO PRIVADA	105
3.5 A “NOVA INSTITUCIONALIDADE” E AS “PARCERIAS” PARA A EXECUÇÃO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	122

3.5.1 Todos querem uma fatia do bolo do FAT: a inserção das centrais sindicais e o fortalecimento do Sistema S na execução do Planfor	128
3.6 DIRECIONAMENTOS IDEOLÓGICOS E CONCRETOS PARA AS RAÍZES DA IDEOLOGIA EMPREENDEDORA	136
4 CAPÍTULO 3 - PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA EM SEU MOVIMENTO DINÂMICO E CONTRADITÓRIO DETERMINADO	142
4.1 PNQ E O “PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO”	142
4.2 OUTRAS PROPOSTAS DE MUDANÇA E AS DIMENSÕES DO PNQ	148
4.2.1 Diretriz Política e Conceitual	148
4.2.2 Dimensão Pedagógica	153
4.2.3 Dimensão Institucional	157
4.2.4 Dimensão Ética	161
4.3 PARA QUEM A QSP DO PNQ SE DIRIGE? CONSIDERAÇÕES SOBRE O “PÚBLICO-ALVO” DO PNQ E SUAS MOTIVAÇÕES	164
4.4 A DILUIÇÃO DOS “RISCOS E VULNERABILIDADES” COMO FUNÇÃO DA QSP E A PERSPECTIVA DE “TRABALHO DECENTE” NO SPETR	173
4.5 O “TRABALHO COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO”, A “PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA” E OUTROS ELEMENTOS DO PNQ	179
4.6 OPERACIONALIZAÇÃO DO PNQ E O MOVIMENTO PERMANENTE ENTRE AVANÇOS, CONTINUÍSMOS, CONSERVAÇÃO E RETROCESSOS	185
4.7 O FORTALECIMENTO DO EMPREENDEDORISMO COMO DIRECIONAMENTO PRÁTICO DO SPETR E DO PNQ	200
4.8 O QUE DIZEM AS AVALIAÇÕES SOBRE O PNQ?	210
5 CAPÍTULO 4 – PRONATEC E A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA COMO “GRANDE OPORTUNIDADE”	215

5.1 A ARGUMENTAÇÃO PRÓ PRONATEC: O “FUTURO PROMISSOR” PROPORCIONADO PELAS “OPORTUNIDADES” DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA	215
5.2 A QUEM O PRONATEC SE DIRIGE? MOTIVAÇÕES E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE ACESSO E DE PERMANÊNCIA À FIC	243
5.3 A “NOVA” FORMA DE GESTÃO: A CONSOLIDAÇÃO DA DIREÇÃO PRIVADA DA FIC	257
5.4 A SEDIMENTAÇÃO DO EMPREENDEDORISMO E AS RENOVAÇÕES CONSTANTES E NECESSÁRIAS	267
5.5 TENDÊNCIAS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA.....	275
6 CONCLUSÃO	279
REFERÊNCIAS	291

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre ideologia, trabalho e educação profissional é um campo fértil nas ciências humanas e sociais e, além disso, um campo de contradições. Duas principais linhas investigam ideologia dentro do marxismo, sendo a primeira a ideologia como “falsa consciência”, e a segunda a partir da ontologia, a ideologia como parte da formação da consciência “prática necessária” à sociedade de classes, materialmente fundamentada, conforme analisam Lukács (2013) e Mészáros (2008; 2014). Essa tese baseou-se nos fundamentos desse segundo grupo e tomou a definição de ideologia de Mészáros para amparar as análises do estudo.

Embora se tenha atribuído a Marx a definição de ideologia como “falsa consciência” ou “consciência invertida”, segundo Raniere e Silva (2011, p. 193), o autor não elaborou de forma sistemática uma perspectiva teórica sobre a ideologia, afirmativa também ratificada por Gorender (1998), ao atestar que Marx e Engels não formularam uma teoria sobre a ideologia propriamente dita. Todavia, a vasta obra desses dois autores deixou uma complexa possibilidade investigativa sobre a temática, que tem no filósofo marxista francês Louis Althusser um grande representante, interpretando-a como inversão da realidade, “enquanto representação imaginária da realidade” (VAISMAN, 2010, p. 42).

Um conjunto de autores(as) contemporâneos(as) (MÉSZÁROS, 2008, 2014; VAISMAN, 2010; RANIERE, SILVA, 2011; LARA, 2018; SOUZA, 2017) que trabalham o tema dentro da tradição marxista entende que atribuir à ideologia a definição de “falsa consciência” não abarca toda a complexidade que esta pode apresentar na formação da “consciência necessária”, na construção de valores, racionalidades, na conformação e uniformização da ordem estabelecida, de comportamentos e subjetividades. “O processo da ideologia é **maior** do que a falsa consciência, ele **não se reduz** à falsa consciência” (FONTES, 2003, p. 136 apud KONDER, 2002, p. 49, grifos do autor).

Tais estudiosos(as), nos(as) quais baseamos nosso entendimento de ideologia, corroboram a perspectiva que a interpreta como “produto da ação humana”, do pensamento e da atividade humana, que interfere de forma específica sobre a “consciência necessária à sociedade de classes”, portanto, uma consciência real e prática que “oferece respostas ao conjunto das relações sociais”, que oferta soluções reais e práticas aos problemas, aos conflitos sociais e às relações sociais como um todo (LARA, p. 169, 2018). A ideologia se manifesta, em termos gerais, “em todas as práxis humanas como orientação ideal. Ideologia e

existência real são realidades inseparáveis: onde quer que o indivíduo se manifeste há problemas a serem resolvidos e respostas a serem dadas, as quais exigem soluções e direcionamentos sociais” (LARA, 2018, p. 170).

As ideologias¹ não nascem no vazio, de forma aleatória e desproposital. Antes, são elaboradas por ideólogos², buscam sedimentação no cotidiano, são transmitidas pelos meios de comunicação, por diversas organizações e instituições e, ainda, por formas ideológicas específicas como a filosofia, a cultura, a ciência, a arte, a jurisprudência, na vida social e cotidiana como um todo. Por isso, Mészáros (2014, p. 110) afirma que as ideologias e as formas de consciência derivadas e produzidas na sociedade de classes são vinculadas aos desenvolvimentos econômico, social, cultural e ideológico de um período sócio-histórico determinado e devem ser entendidas “como ligadas do modo mais íntimo com os processos de desenvolvimento da vida material dos indivíduos reais”.

Na sociedade de classes a ideologia está visceralmente interligada aos interesses específicos de grupos sociais e à necessidade de intervenção nos problemas, nos conflitos e nos impasses emergentes, portanto, a ideologia, como um dos fundamentos da sociedade de classes, está imbricada à complexificação social, às condições materiais dessa sociedade, servindo aos mais diversos interesses de classes. Tais interesses operacionalizam as “funções” da ideologia nessa sociedade, isto é, guiam a intervenção da ideologia sobre a coletividade, sobre a “prática humana”, sobre os conflitos sociais, com intuito de dirimi-los e de intervir nas “posições teleológicas dos homens”, incidindo, assim, sobre a subjetividade individual, sobre o cotidiano e sobre a coletividade (RANIERI; SILVA, 2011, p. 189).

Ao atuar sobre os problemas da cotidianidade, a ideologia cumpre uma das suas mais importantes funções práticas, qual seja: ser uma “orientação ideal” para “todas as ações humanas” na sociedade de classes (RANIERI; SILVA, 2011, p. 189). Nesse sentido, a ideologia – que na concepção lukacsiana é vinculada à existência do ser social – torna a práxis dos homens consciente, relacionando-a com a sua ação em sociedade, “o que equivale a dizer que a ideologia só tem existência social e que ela se refere a um real específico, que é por ela pensado e sobre o qual atua” (VAISMAN, 2010, p. 52).

A ideologia enquanto “orientação ideal” e a articulação desta com o mundo do trabalho e com a educação profissional, na modalidade inicial e continuada, estabelece o

¹ A ideologia pode se apresentar no plural – ideologias –, uma vez que suas diversas configurações representam perspectivas e classes sociais diferentes e de diversas formas (MÉSZÁROS, 2014).

² A produção e espraiamento da ideologia são tarefas que cabem aos ideólogos (assim chamados por Marx e Engels (2007)) ligados às classes dominantes e aos interesses privados dessas classes.

terreno sobre o qual essa tese se detém, tomando o lócus temporal³ dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) (1995-1998 e 1999-2002); dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) (2003-2006 e 2007-2010), o primeiro governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT) (2011-2014) e seus Planos Nacionais⁴ de Qualificação Profissional, Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec⁵), respectivamente, como ponto de partida para a investigação das construções ideológicas direcionadas à formação de trabalhadores, uma vez que esses Planos/Programa representaram os esforços mais persistentes desses governos em educação profissional inicial e continuada⁶ voltada para as classes trabalhadoras.

O que pautou a escolha por estes Planos/Programa foram suas dimensões territorial e política, além das elevadas metas de qualificação, o destaque prioritário governamental dado a tal modalidade educacional, a intensa propaganda midiática sobre tais Planos/Programa (SILVA; 2011; CÊA, 2004; BEZERRA, 2016), e o mais importante, as funções ideológicas específicas que esses Planos/Programa podem desempenhar na sociedade de classes, na formação profissional da classe trabalhadora.

Entendemos que a educação profissional de modalidade inicial e continuada ofertada pelos Planos/Programa citados remete ao que Bordignon (2020, p. 19) chama de “noção de

³ Cabe pontuar que a ideologia não se reduz à análise de um período histórico determinado, nem a uma política pública específica. Neste estudo, a ideologia será investigada como uma dimensão fundante das relações sociais de produção e reprodução do capital e da vida social, no sentido atribuído por Mészáros (2008). No entanto, ao escolhermos abordar as construções e funções ideológicas em uma realidade concreta e em uma política pública determinada, tornou-se necessário, por uma questão metodológica, a delimitação de um lócus temporal para essa análise.

⁴ Faz-se necessária uma observação sobre essa delimitação. O Planfor, o PNQ e o Pronatec constituem o universo de análise do nosso estudo, mas estes Planos/Programa não representam o universo da Política de Educação Profissional de modalidade inicial e continuada, de forma que juntamente com estes existiram outros Planos/Programas, inclusive com similaridades. Ao utilizar estes os Planos/Programa como ponto de partida, estamos nos referindo às especificidades da educação profissional na modalidade inicial e continuada oferecida por estes, mas não generalizando a análise para toda a Política.

⁵ A princípio, não era nosso objetivo analisar o Pronatec, no entanto, como este Programa mudou a organização/gestão para o MEC, ao invés do MTE, levantou-se o questionamento sobre as consequências e sentidos dessa mudança para a dimensão ideológica imbricada na qualificação profissional. Nesse sentido, o Pronatec foi englobado à pesquisa, após a banca de qualificação, e como sugestão de um membro da banca, para servir como parâmetro comparativo para as mudanças em curso nessa Política. Optamos, assim, por delimitar a tese ao período 1995-2014, como já assinalado, findando a análise no primeiro governo Dilma, que foi interrompido radicalmente com o golpe político de 2016.

⁶ A Lei de Diretrizes e Bases utiliza o termo “educação profissional” de “nível básico” para especificar a modalidade “qualificação profissional ou formação inicial e continuada”, considerada educação profissional não formal. O termo Política de Qualificação Profissional é utilizado (em letras maiúsculas) nas diretrizes do PNQ. A qualificação profissional inicial e continuada é localizada institucionalmente de forma dual: como política educacional e como política ativa de emprego e renda, elementos que serão tratados ao longo deste estudo.

qualificação” em permanente “metamorfose”. A noção de qualificação – e não do conceito desta – apresenta melhor o sentido dinâmico da complexidade da qualificação para o trabalho e dos múltiplos fatores que interferem histórica e constantemente nesta. “As formas de se trabalhar na sociedade capitalista, as características organizadoras do processo de trabalho e a própria hierarquia do trabalho transformam-se constantemente” (BORDIGNON, 2020, p. 20).

A noção de qualificação enfatiza o “caráter movente da qualificação para o trabalho”, que varia de acordo com a época, com o país, com a mecanização da produção, com características da força de trabalho (idade, gênero, habilidades, etc.), com a regulação das ocupações e das classificações profissionais, ou seja, com elementos da divisão sociotécnica do trabalho em sentido amplo e com os movimentos de (re)produção e renovação do capital. Por isso, concordamos com a autora ao destacar a qualificação como construção social, com base nas produções de Pierre Naville⁷, como “um recurso didático que busca enfatizar a permanente composição e recomposição das relações sociais que envolvem trabalho e educação na sociedade” (BORDIGNON, 2020, p. 25).

Na sociedade de classes, a noção de qualificação⁸ profissional apresenta uma polissemia dentro da literatura, de documentos oficiais, da legislação da área, entre gestores e estudiosos dessa política e, além disso, é uma política pública que permeia interesses de diferentes organizações e instituições na sociedade, inclusive para a própria classe trabalhadora, já que a educação profissional é socialmente associada a uma melhor inserção no mercado de trabalho, a melhores posições e rendimentos neste (BORDIGNON, 2020; GOMES, 2016; MARINHO, BALESTRO, WALTER, 2010). Esse entendimento social trata-se, na verdade, de uma construção ideológica que subordina a qualificação profissional ao papel utilitarista de inserir trabalhadores no mercado de trabalho, empobrecendo o sentido amplo⁹ de formação profissional aos processos comumente pontuais, aligeirados e acrílicos de

⁷ Para uma análise das obras de Pierre Naville, envolvendo os vários sentidos que a qualificação adquire na sociedade contemporânea, ver a tese de Remi Castioni (2002).

⁸ Bordignon (2020) apresenta em sua tese um estudo amplo sobre as análises teóricas que abordam a noção de qualificação para o trabalho, expondo as diversas interpretações e definições que a temática pode adquirir na sociedade capitalista, dando especificidade ao debate realizado no Brasil e na França. A França apresenta longa tradição nesse debate, sendo Pierre Naville e Georges Friedmann grandes expoentes nas pesquisas naquele país, com produções teóricas que datam desde os anos 1940 e 1950.

⁹ Ao sentido amplo de formação profissional almejamos, com base em Frigotto (2011), Pelissari (2018), Frigotto, Ciavatta e Ramos (2014), um processo de formação que se pautar no “desenvolvimento integral do ser humano”, compreendendo uma educação omnilateral e suas “dimensões produtiva, corpórea, intelectual, cultural e tecnológica” (PELISSARI, 2018, p. 21). Pesquisadores referências sobre as pesquisas e debates sobre educação profissional, Frigotto, Ciavatta e Ramos (2014) defendem um modelo de educação politécnica, como possibilidade, dentro dos limites dessa sociedade, para promover mudanças mais significativas no processo formativo, uma vez que esse modelo engloba o caráter produtivo, mas não fragmenta os saberes, se pautando na perspectiva de conhecimento do todo, da formação humana (intelectual, científica, tecnológica, cultural,

qualificação profissional. No entanto, não é essa a noção de qualificação profissional que defendemos.

Uma concepção de qualificação que nos interessa nesse trabalho compreende um processo de construção social, material, ideológica, política e cultural, ou seja, trata-se de “uma aquisição socialmente construída, que não se reduz à simples medição de escolaridade ou de tempo de treinamento” (LEITE; POSTHUMA, 1996, p. 64). Essa concepção considera como parte dos debates e desafios sobre qualificação múltiplos aspectos, tais como as relações entre qualificação e discriminação social¹⁰, os limites ao acesso à qualificação, aspectos comportamentais (valores e normas de comportamento), divisão social e sexual do trabalho, entre outros (PELLISSARI, 2018; FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2014).

No contexto brasileiro dos anos 1990, o debate sobre qualificação profissional ganhou centralidade “em função das mudanças que ocorreram no campo do trabalho” e no campo educacional, principalmente com as diversas pedagogias e ideologias que englobaram as noções de qualificação e que passaram a fazer parte dos planos e programas de qualificação profissional em âmbito nacional, apropriando pedagogias, valores e noções do campo econômico para o campo da educação profissional (FERRETI, 2004, p. 403).

É nessa mesma conjuntura que se iniciam medidas tímidas de atuação em políticas de emprego e de renda no contexto brasileiro, com a unificação dos recursos do PIS/PASEP¹¹, voltados para formação de patrimônio para o trabalhador e estímulo à poupança e com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), na década de 1970, prestando serviços de “orientação e intermediação da mão de obra”¹² no setor formal. Nos anos 1980, o Programa

corporal, ou seja, omnilateral, o que engloba o trabalho, mas o trabalho não alienante e não alienado, ou melhor, o trabalho em seu sentido ontológico).

¹⁰ Essa concepção considera que a qualificação permeia as construções sociais sobre discriminação social, valorizando ou subestimando habilidades e qualificações com base no gênero, na cor, na idade, na etnia, etc. No caso das mulheres, por exemplo, habilidades como destreza manual, paciência e outras são consideradas/classificadas por empresas “como naturais e não como adquiridas” e socialmente construídas e reproduzidas (LEITE; POSTHUMA, 1996, p. 64). A esse aspecto junta-se outro: muitas empresas reservam os trabalhos e postos tidos como mais qualificados a determinados grupos que são socialmente mais valorizados. O aspecto do limite ao acesso à qualificação se funde ao aspecto da qualificação e discriminação social, concretizando-se na manutenção de grupos favorecidos nos melhores postos, mais remunerados, mais qualificados e socialmente mais valorizados.

¹¹ Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP), criados pela Lei complementar 8/1970.

¹² As diretrizes oficiais do SPETR utilizam a terminologia “mão de obra” para se referir à finalidade das ações de qualificação e de intermediação realizadas pelo SINE, isto é, “formar mão de obra” e encaminhá-la ao mercado de trabalho (MTE/SPPE, 2003). Repetimos esse termo entre aspas para sinalizar seu uso no original pelos documentos oficiais; no entanto, no arcabouço teórico marxista – com o qual compactuamos – o termo mais apropriado seria “força de trabalho”.

Seguro-Desemprego garantiu assistência financeira aos desempregados, embora de forma bastante restritiva e com muitos critérios de entrada para acesso ao seguro (IPEA, 2006).

Tais serviços e instituições foram importantes contribuições para criar a base institucional e organizacional de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda¹³ (SPETR) em âmbito nacional e permitiram, mesmo que de forma incipiente, os primeiros passos para as políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional em nível nacional. Uma das medidas mais importantes para a concretização das políticas do SPETR ocorreu com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador¹⁴ (FAT), nos anos 1990, o que garantiu estabilidade na fonte de custeio, possibilitando a ampliação de ações e novos programas.

Os diversos Programas da chamada política ativa¹⁵ de emprego, trabalho e renda do SPETR têm como objetivos: geração de emprego e renda, concessão de crédito produtivo, qualificação profissional¹⁶ e intermediação de mão de obra. Já as políticas passivas são voltadas para compensação temporária de renda e outras medidas, englobando FGTS¹⁷, abono salarial, seguro-desemprego, transferência de renda, políticas que visam retardar a entrada de jovens no mercado (exemplo: manutenção de jovens no sistema escolar), políticas que

¹³ O SPETR é o “arcabouço institucional” formado por um conjunto de ações, medidas, serviços e programas voltados para ofertar as políticas passiva e ativa de emprego, trabalho e renda. Na definição oficial, o SPETR “é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, através de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos” (Resolução CODEFAT 560 de 28/11/2007, Artigo 1º).

¹⁴ O FAT foi criado pela Lei 7.998/1990, com recursos provenientes de contribuições empresariais e do PIS/PASEP. O Fundo é gerido pelo Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), conduzido por instâncias tripartites deliberativas representadas por empresários/patronato (Sistema S, CNI, CNA, CNT, CNC, CONSIF, CNTur), pelo Estado (MTE, Ministério Público e BNDES, principalmente) e pelos trabalhadores (CUT, FS, UGT, NCST, CTB, CSB.), isto é, é um espaço de participação social, de importantes decisões de gestão para as políticas de emprego, e, portanto, perpassa interesses e forças sociais nesse espaço.

¹⁵ As políticas de qualificação, intermediação, crédito, emprego e renda são voltadas para atender à demanda crescente de desempregados. No entanto, é importante destacar que os “determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois estas agem, sobretudo, sobre a oferta de mão de obra” (IPEA, 2006, p. 439). Entre os elementos-chave de determinação no emprego no capitalismo contemporâneo, Pochmann (1998, p. 150) cita: “políticas macroeconômicas, paradigma técnico-produtivo, políticas de bem-estar social, sistema de relações de trabalho e políticas de emprego”.

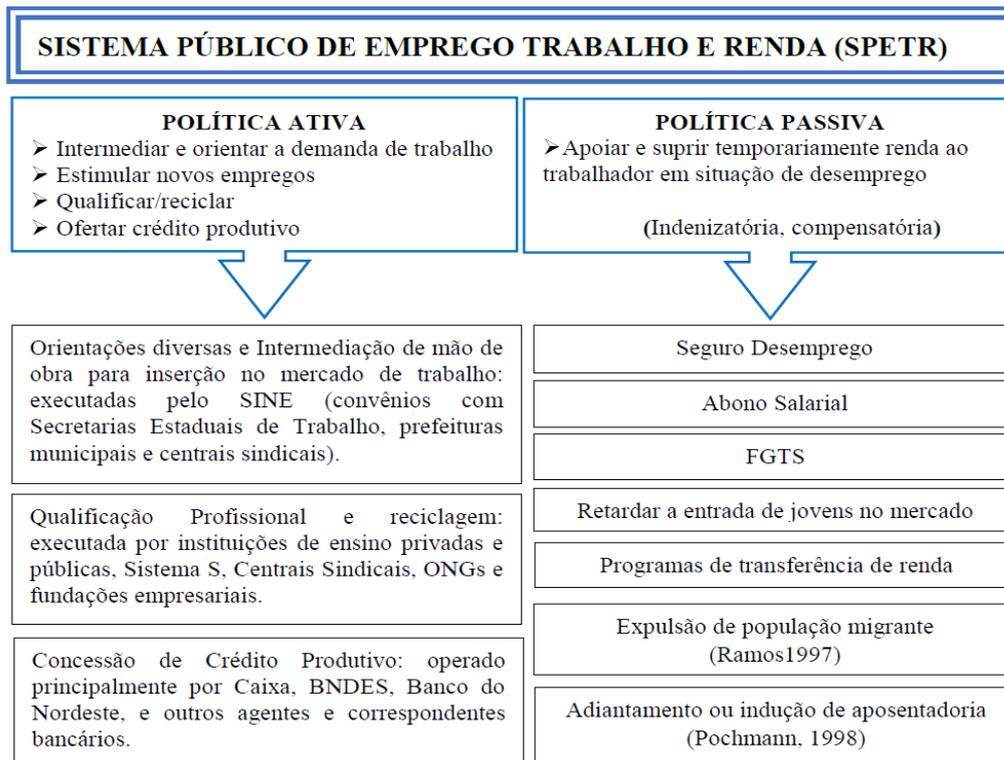
¹⁶ As origens da qualificação profissional remontam ao contexto dos anos 1930-1940, com o processo de industrialização nacional. Nessa conjuntura, foram criadas escolas técnicas, escolas de ofício e as instituições do Sistema S, com objetivo de agrupar atividades de formação profissional no país. A qualificação atingia um público restrito e ocorria de forma fragmentada, desarticulada e dependente de oscilações políticas (CARDOSO JR., 2009).

¹⁷ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS- Lei 5.107/1966.

objetivam induzir a aposentadoria precoce (POCHMANN, 1998) e que propõem “expulsar população migrante”¹⁸ (RAMOS, 1997).

A Figura abaixo resume as principais ações e programas das políticas ativa e passiva que integram o SPETR.

Figura 1 - Políticas passiva e ativa do SPETR



Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do IPEA (2006).

Dentro dessa organização do SPETR¹⁹, entendemos que a qualificação profissional não é um ato isolado e pontual, ela é uma forma de transmissão e consolidação de conhecimentos e pedagogias que perpassam a vida dos sujeitos e é indissociavelmente ligada a valores, à moral e a uma perspectiva de educação profissional e de trabalho na sociedade de classes. E é aqui, partindo dessa modalidade educacional especificamente, e dos Planos/Programa citados, que situamos as questões que almejamos responder ao longo da

¹⁸ Esse tipo de “política” atende pessoas migrantes e imigrantes, com objetivo de que retornem para seu Estado ou país de origem (RAMOS, 1997). Para isso, oferece algum valor financeiro ou outros incentivos, como passagens, vouchers, etc. Segundo Ramos (1997), alguns países da Europa Ocidental utilizam essa “política” para expulsar população de imigrantes para que esses regressem para seus países de origem.

¹⁹ O Planfor e o PNQ são formalmente localizados dentro da estrutura do SPETR, vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego. O Pronatec foi fundamentado como vinculado ao Ministério da Educação, portanto, não foi formalmente situado como parte da estrutura do SPETR. Essa organização será analisada no Capítulo 1.

pesquisa: quais funções ideológicas esses Planos/Programa podem desempenhar na sociedade de classes com a qualificação profissional ofertada? Ou, dito de outra forma, quais as intencionalidades, as especificidades e os estratagemas ideológicos intrínsecos a essa modalidade educacional?

Buscando respostas para essas questões, o primeiro Plano de qualificação analisado foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), desenvolvido a partir de 1995, no governo social-liberal²⁰ (BRANCO, 2009) de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse Plano lançou metas elevadas de qualificação profissional no âmbito nacional, centralizando no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sua gestão e elaboração das diretrizes de metodologia. O Planfor assumiu tamanha magnitude que se tornou um “programa prioritário do Governo Federal” (SOUZA, 2013, p. 23), articulado ao Programa Seguro-desemprego, com financiamento permanente advindo de recursos do FAT.

A ideia da necessidade de qualificação profissional em massa (SOUZA, 2013) não é desproposita; não se trata de qualquer educação e sim de uma bastante delimitada: a modalidade inicial e continuada direcionada às classes trabalhadoras e especificamente direcionada a determinados segmentos dessas.

A construção desse amplo consenso dirigido à qualificação profissional como necessidade permanente da classe trabalhadora e como modalidade adequada a determinados segmentos guarda argumentos e estratagemas eminentemente ideológicos e estes foram analisados ao longo desse estudo.

Dentro desse processo de construção, um dos principais argumentos que perpassam a conjuntura em análise designa o desemprego como consequência direta da falta de qualificação profissional. Outra argumentação associa qualificação à mobilidade social e econômica (do ponto de vista individual), outra ao desenvolvimento da empregabilidade e da produtividade individual do trabalhador, isto é, a qualificação como capaz de melhorar a “qualidade do emprego e de vida do trabalhador”, além de trazer “um melhor desempenho do setor produtivo” (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 3º), bem como capaz de trazer o

²⁰ Não há unanimidade entre os estudiosos dessa temática sobre a denominação “social-liberal” para o governo de Fernando Henrique Cardoso. Branco (2008, p. 25) defende que o social-liberalismo no país teve como marco predominante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo essa orientação ideológica, política e material uma espécie de “bússola política” para esse governo. Para o autor, essa “bússola” também orientou os governos Lula e Dilma (BRANCO, 2013) e concretizou a “força legitimadora” do neoliberalismo no país. Pinheiro Jr. (2019) afirma que o social-liberalismo de FHC encontrou no governo Lula um aliado firme, mas o governo Lula não pode ser considerado uma mera continuação do anterior, pois há diferenças significativas entre ambos, no entanto, há em comum a direção da ideologia social-liberal como norte. Para as raízes do social-liberalismo na Europa, ver Coutinho (2010).

desenvolvimento econômico, a “modernidade”, a inserção do país no “mundo globalizado”. Não obstante, um conjunto de valores virtuosos reproduz a qualificação profissional como uma necessidade permanente para as classes trabalhadoras, associando qualificação à redução de “riscos e vulnerabilidades” do desemprego e da pobreza. Por oposição, quanto mais qualificação, mais “cidadania”, mais oportunidades de emprego e de renda (MTE/SEFOR, 1996).

A construção, disseminação e naturalização dessas argumentações aparentemente consensuais e a suposta função essencial da qualificação profissional para o desenvolvimento nacional espalharam-se no contexto dos anos 1990, de forma que poucos(as) poderiam ser contrários(as) a um argumento ideológico e material tão poderoso: tornar o Brasil um país moderno, globalizado, flexível, sendo a qualificação profissional inicial e continuada um elo necessário, imprescindível a tal feito.

A educação profissional de modalidade inicial e continuada é parte fundamental desse complexo contexto histórico no qual se estabeleceu a reforma gerencial do Estado, em uma conjuntura de alinhamento aos preceitos ideológicos neoliberais, com particularidades da ideologia social-liberal protagonizada por Fernando Henrique Cardoso (BRANCO 2009).

Aqui, cabe uma breve definição sobre neoliberalismo²¹ e sua inserção no contexto brasileiro. A crise estrutural do capital iniciada nos países centrais nos anos 1970 instalou um contexto de desemprego e inflação que se ampliou “em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970” (HARVEY, 2014, p. 22). Os sinais de esgotamento do padrão fordista/taylorista de produção e de “uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes” (HARVEY, 2014, p. 22).

Nesse contexto, a base material-ideológica do capital prontamente se reorganizou para oferecer a solução e promover a “recuperação bem-sucedida das estruturas materiais no decurso normal dos acontecimentos” (MÉSZÁROS, 2014, p. 477). A alternativa posta e

²¹ O pensamento neoliberal tem suas origens na produção teórica de ideólogos como Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek e Milton Friedman, estes dois últimos foram fundadores da Sociedade do Mont Pèlerin, importante instituição de defesa e difusão da perspectiva neoliberal. As produções intelectuais de representantes dessa Sociedade tornaram-se a referência ideológica para a base material de políticas neoliberais no mundo ocidental. Embora o pensamento neoliberal tenha sido colocado em prática somente nos anos 1970, suas raízes ideológicas podem ser localizadas na década de 1940, quando, em 1944, Hayek publicou “O Caminho da Servidão”, obra que defendia um “caminho intermediário”, combatendo o keynesianismo e defendendo um sistema econômico liberal competitivo. Esta obra se tornou um referencial para o neoliberalismo. A difusão desta ideologia começou ainda nesta década, com artigos, livros, cursos, nos meios de comunicação, seminários universitários, etc., no entanto, permaneceu na teoria por 20 anos (ANDERSON, 1995, p. 9). Somente com a crise instalada nos anos 1970 é que o neoliberalismo “emergiu como um projeto hegemônico das classes dominantes, conduzido pela sua fração rentista”, tornando-se “a consciência hegemônica das classes dominantes” (BRANCO, 2008, p. 23).

imposta²² para restabelecer a acumulação encontrou no neoliberalismo a resposta certa para os interesses do capital, anunciando um novo período de integração entre Estado²³, capital e ideologia em todos os meios, tornando-se rapidamente a força social imperativa e/ou impositiva nos países ocidentais. “O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização” como resposta à crise, transformando-o em solução global (HARVEY, 2014).

O ideário neoliberal mostrou-se bem-sucedido como capaz de “atender aos mesmos interesses” de frações dominantes: eliminar ou reduzir as barreiras à circulação de bens e capitais, reduzir os custos do trabalho, promover abertura ao capital internacional, privatizações de empresas públicas, manutenção do poder econômico e político de classe (DUMÉNIL, LÉVY, 2004, p.13). Outro “êxito” pode ser destacado na política e na ideologia: nestas o neoliberalismo triunfou, “disseminando a simples ideia de que não há alternativas²⁴ para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas” (ANDERSON, 1995, p. 21).

No entanto, os custos para as classes trabalhadoras e para os países periféricos, sob o jugo do Consenso de Washington²⁵, foram/são altos: “crescimento lento, desemprego, desarticulação das sociedades, miséria, etc.” (DUMÉNIL; LEVY, 2004, p. 21). A despeito dessas contradições latentes, o poder de persuasão político-ideológico neoliberal assegura

²²Harvey cita dois exemplos da imposição neoliberal sobre todos os países do mundo. Um se refere a condicionais dos empréstimos. Na América Latina, como em outras partes do globo, a concessão de novos empréstimos ou a possibilidade de rolar a dívida junto ao FMI e ao Banco Mundial passou a ter como pré-requisito a implementação do receituário neoliberal. Outra forma de imposição se desenvolveu com a “transmissão pacífica” dos valores “elevados da civilização norte-americanos” para o resto do mundo, exportados como virtudes, como valores superiores (HARVEY, 2014).

²³ Embora uma análise profunda sobre o Estado não seja nosso objeto imediato e direto, não é possível fazer uma abordagem sobre ideologia, qualificação profissional e mundo do trabalho sem uma breve pontuação teórico-ideológica deste. Mézáros entende (2014, p. 493) que a verdadeira natureza do Estado é que este é a “encarnação” das “*relações de poder* prevaescentes”. Neste sentido, o Estado administra as demandas apresentadas e impostas a ele através de uma “*estrutura hierárquica de comando*” articulada e estruturalmente organizada para exercer a “função necessária de coordenação geral” das estruturas e funções reprodutivas da base material (MÉSZÁROS, 2014, p. 495, grifos do autor). Portanto, o Estado não pode ser dissociado da “articulação material” à qual está determinado e sobre a qual exerce influência.

²⁴ A construção do consentimento “variou de lugar para lugar”, aponta Harvey (2014, p. 50). Na Grã Bretanha, por exemplo, utilizou-se amplamente a coerção contra os sindicatos e a frase fatalista de que não havia outra alternativa. Em Moçambique e nas Filipinas os usos da força e da coerção marcaram a virada neoliberal (HARVEY, 2014).

²⁵ O Consenso de Washington (1989), ocorrido em novembro de 1989, refere-se ao encontro de líderes políticos, acadêmicos e organismos internacionais para debater um conjunto de medidas e reformas que visavam consolidar o neoliberalismo na América Latina, através de um pacote de medidas de ajuste econômico ditadas por organismos internacionais, sobretudo Banco Mundial, FMI, Organização Mundial de Comércio (OMC) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (HARVEY, 2014). A concessão de empréstimos destes organismos internacionais para países da América Latina tornou-se atrelada à implementação da agenda neoliberal (SILVA, 2011, p.92). O FMI e o BIRD, “principais aparelhos ideológicos e políticos neoliberais”, passaram a conduzir o direcionamento estratégico do receituário neoliberal na América Latina.

constantemente – com explícito apoio dos meios de comunicação – “que estamos todos melhores sob um regime neoliberal de liberdades” (HARVEY, 2014, p. 47).

No contexto brasileiro, a inserção do neoliberalismo se tornou mais contundente a partir dos anos 1980, através de um “pacote de ajuste estrutural” focado na estabilidade monetária, controle dos gastos públicos, reformas fiscal, previdenciária, trabalhista e austeridade com gastos em políticas públicas (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p.61).

O fortalecimento do neoliberalismo seguiu firme durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso e não cessou no contexto seguinte, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (PINHEIRO JR., 2019; BRANCO, 2013). Todavia, há uma inflexão no segundo governo Lula que indica um movimento “distintivo” em relação ao governo FHC. Embora dentro do programa refratário neoliberal, o governo Lula promoveu um conjunto de medidas e de políticas públicas (sócio assistenciais, habitacionais, educacionais, de crédito, etc.) qualitativamente diferentes em relação ao seu antecessor, afetando consideravelmente a economia, as condições de vida e de trabalho das classes trabalhadoras (PINHEIRO JR., 2019; BRANCO, 2013). No SPETR, essa nova dinâmica se expressou nas políticas, ações e programas desse Sistema, em mudanças na educação profissional inicial e continuada e na expansão considerável de linhas de crédito com recursos do FAT.

Dada a importância histórica de ser o primeiro governo à esquerda no espectro político, e a partir desse posicionamento, intentar um “novo modelo de desenvolvimento econômico”²⁶, Lula se propôs a reverter²⁷ a “herança maldita” de FHC nas políticas públicas, no emprego, no campo social e na economia nacional (SADER, 2013, p. 138).

²⁶ Cabe delimitar que há muitas controvérsias e diferentes leituras sobre o suposto “projeto de desenvolvimento nacional” capitaneado pelo governo petista a partir de 2003. Para Sader (2007), o governo Lula pode ser considerado “pós-neoliberal”. Para Boito (2012), é “neodesenvolvimentista”. Já para Branco (2012, p. 624), os governos Lula reforçaram a “adesão ao projeto de supremacia burguesa”. Por fim, Vasconcelos e Amorim (2016) reforçam que desde a “Carta ao povo brasileiro”, o governo Lula deixou explícitas as alianças com os setores conservadores e a consonância em “respeitar os contratos e compromissos assumidos pelo governo FHC”, não somente mantendo os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) como os renovando, atendendo a uma agenda econômica fortemente comprometida com a defesa da estabilidade e do ajuste fiscal, ratificando, assim, “os pilares da macroeconomia neoliberal” (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 4). Nossa intenção não é explorar cada uma dessas diferentes leituras, apenas sinalizar a complexidade que envolve tal debate. Análises aprofundadas dessa conjuntura podem ser conferidas na bibliografia indicada nessa nota de rodapé e também em Colombi (2018) e em Burginski (2016).

²⁷ A conjuntura do “boom econômico internacional nos anos 2000” proporcionou melhores indicadores macroeconômicos nacionais, elevando as “taxas de crescimento do país e a redução das taxas de desemprego, assim como a diminuição da pobreza absoluta e uma pequena redução da concentração de renda no interior dos rendimentos do trabalho” (FILGUEIRAS, 2017, p. 158). Embora essa conjuntura internacional e nacional seja favorável e, embora alguns tenham afirmado que ela tenha proporcionado “um novo padrão de desenvolvimento”, em nada se alterou o “padrão de desenvolvimento liberal periférico” (FILGUEIRAS, 2017, p. 159).

Com base nessa proposta e pretendendo realizar “mudanças substanciais” no Estado e nas políticas públicas, o Planfor foi extinto em 2003 e o Plano Nacional de Qualificação foi lançado como uma “nova” e “diferenciada” Política Pública de Qualificação Profissional no âmbito federal, como uma transição qualitativamente diferente em comparação com o Planfor (MTE/SPPE, 2003).

Com recursos do FAT e diretrizes do MTE, o PNQ promoveu diversas mudanças organizacionais, operacionais e, sobretudo, ideológicas nas diretrizes formais da qualificação profissional. Os novos direcionamentos propuseram intencionalidades de considerável diferença ideológica em relação ao Plano anterior, trazendo à análise importantes elementos sobre as funções ideológicas que podem ser desempenhadas por essa modalidade educacional.

Com o fim do governo Lula, em 2010, sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2014), lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec - Lei 12.513/2011), com cinco iniciativas, sendo: 1) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; 2) Programa Brasil Profissionalizado; 3) Rede e-Tec Brasil; 4) Bolsa-Formação e, 5) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Deteremos nossa análise sobre o Pronatec Bolsa-Formação, pois esta é a ação responsável pela execução da formação inicial e continuada (FIC) e se tornou a principal ação do Pronatec, sobre a qual recaiu intensa propaganda “novidadeira” e volumosos recursos (BORDIGNON, 2020).

O Pronatec promoveu consideráveis mudanças organizacionais e ideológicas, principalmente nas relações de poder imbricadas a essa modalidade de formação. O Programa foi institucionalmente organizado e gerido pelo MEC, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse contexto, o PNQ permaneceu em voga, porém, com recursos escassos e com papel muito reduzido dentro do MTE²⁸ e do SPETR (IPEA, 2013).

²⁸ Em 2015, o Ministério do Trabalho foi incorporado ao Ministério da Previdência, tornando-se Ministério do Trabalho e Previdência Social (Medida Provisória 692/15). Em 2019, seu primeiro dia de governo, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Ministério do Trabalho por meio de Medida Provisória e criou a Secretaria do Trabalho, subordinando a pauta a outros ministérios. Em vigor desde 1930, a extinção do MTE representou um grave retrocesso para as políticas de trabalho e geração de renda, para a fiscalização e controle da legislação trabalhista, para a criação das Normas Regulamentadoras (NR) voltadas à segurança e à medicina do trabalho, entre outras. Por meio de Medida Provisória (MP 1.058/2021) de 29 de julho de 2021, Bolsonaro recriou a pasta, nomeando Onyx Lorenzoni para direção. A MP aprovada na Câmara foi também aprovada, em votação simbólica, pelo Senado Federal em 23 de outubro de 2021 (PLV 25/2021) e segue agora para sanção do presidente da república.

Diante dessas considerações iniciais, o objetivo principal dessa tese é analisar as funções ideológicas que perpassam a educação profissional de modalidade inicial e continuada, com vistas a estabelecer um diálogo crítico entre as intencionalidades, as especificidades e os estratagemas das construções ideológicas direcionadas à formação de trabalhadores(as) dos Planos/Programa Planfor, PNQ e Pronatec. Como objetivos específicos, almejamos investigar como essa justaposição entre as funções ideológicas e a qualificação de força de trabalho na modalidade citada estabelece nexos com a construção da “consciência prática necessária”, com uma perspectiva de educação e de trabalho na sociedade de classes.

Para essa proposta, tornou-se necessária uma consideração importante sobre a dinâmica das ideologias, com fundamento em Mészáros (2008, 2014): estas estão em permanente movimento e construção, por isso, utilizamos o termo “construções ideológicas”, com intuito de explicitar essa constante e necessária dinâmica que atua operando mudanças, renovações (e também conservações) ideológicas de forma permanente e vagarosa, pois esse movimento faz parte da capacidade das ideologias de apresentar soluções concretas, de dar respostas aos problemas do cotidiano, de se renovar permanentemente, de interferir de forma prática na sociedade de classes.

O que hoje é considerado como construção “natural” (como a concepção de empreendedorismo, valores do trabalho, modelos de formação e de conhecimentos) dentro do mundo do trabalho e na qualificação profissional inicial e continuada analisada tem uma raiz material-ideológica no perseverante e vagaroso processo de construção, naturalização e perpetuação de ideologias, em campanhas lentas de divulgação e em outras estratégias, chamadas por Mészáros (2014) de “estratagemas”. Esse processo conta com muitos porta-vozes e “participantes”, com o Estado, suas instituições e políticas públicas, com meios de comunicação, instituições privadas, com a construção meticulosa de valores, racionalidades, símbolos, mobilizações práticas e “formas ideológicas” diversas (como arte, filosofia, literatura, formas jurídicas, etc.).

É justamente nesse vagaroso processo de construção e de perpetuação de ideologias citado por Mészáros (2014) que situamos a hipótese.

Nossa hipótese é a de que a educação profissional de modalidade inicial e continuada – uma política pública que aparece como consensual e como exitosa²⁹ política de emprego e de educação – é, em sua essência, um padrão de qualificação profissional ideológico e

²⁹ Dada as avaliações positivas (BULHÕES, 2004; SENADO, 2017; GOMES, 2016) e sua tendência de continuidade entre diferentes governos, como mostram os Capítulos 3 e 4.

materialmente construído, disseminado e naturalizado como necessário e adequado para as classes trabalhadoras, sobretudo para determinados segmentos mais periféricos destas. Nesse aspecto, e como parte dessa hipótese, as funções e construções ideológicas indissociáveis dessa modalidade educacional (dotada de intencionalidades e estratégias) estão em integração recíproca com a construção da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, estabelecendo nexos com uma perspectiva de educação e de trabalho voltadas a interesses ideológicos e materiais específicos nessa sociedade.

Adentrar o debate sobre ideologia é um “vespeiro” e tem adquirido contornos extremos na sociedade brasileira contemporânea. Por ser um alicerce do sistema capitalista, entendemos, tal como Virginia Fontes (2003), que “a ideologia é um problema a ser enfrentado”, visto que ela norteia as práticas sociais, as relações de produção, a formação da “consciência prática”, as políticas públicas, a linguagem, a cultura e toda sociabilidade da sociedade de classes.

Criticar essas construções ideológicas que se pretendem pseudouniversais, defensoras de interesses universais e benéficas é, portanto, um tema de relevância na história contemporânea, um desafio complexo, e, exatamente por isso, “a necessidade de um exame crítico dos estratégias da ideologia dominante [...] nunca foi tão grande quanto em nossos dias” (MÉSZÁROS, 2014, p. 13).

Diante do exposto, e com o aporte teórico da categoria ideologia em Mészáros (2008, 2014), defendemos a tese de que as funções e construções ideológicas que perpassam a educação profissional de modalidade inicial e continuada dos Planos/Programa Planfor, PNQ e Pronatec estão “visceralmente” orientadas para a naturalização e sedimentação da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, bem como para a manutenção naturalizada de uma concepção de educação profissional construída e disseminada como indispensável e adequada à qualificação profissional de trabalhadores periféricos, concepção essa, diga-se, umbilicalmente determinada pela condição sócio-histórica periférica do capitalismo brasileiro e sua inserção na divisão internacional do trabalho. Tal modalidade educacional é dotada de construções, de intencionalidades e de estratégias intrinsecamente ideológicos, e para tal, são necessários, de forma vagarosa e constante, processos de construção, renovação, recomposição e/ou conservação de racionalidades, de valores, de conhecimentos, de pedagogias, de interesses diversos, de perspectivas de trabalho e de educação que ganham direcionamentos concretos nos Planos/Programa analisados,

perpassando fundamentalmente interesses ideológicos e materiais específicos sobre a formação profissional da classe trabalhadora.

Apresentado o ponto de partida inicial sobre o qual este estudo se deteve, passemos agora para os instrumentos metodológicos e aos direcionamentos teóricos, políticos e ideológicos necessários à condução da pesquisa e à abordagem do objeto em estudo.

1.1 REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia apresenta o “caminho do pensamento” e a “prática exercida” na “apreensão da realidade, que se encontram intrinsecamente constituídos pela visão social de mundo veiculada pela teoria da qual o pesquisador se vale. O processo de apreensão e compreensão da realidade inclui as concepções teóricas e o conjunto de técnicas definidos pelo pesquisador” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 39) e esse processo guarda necessariamente uma dimensão ideológica. Por isso, ao problematizar tais dimensões e relações e sua centralidade na contemporaneidade, objetivamos contribuir com aspectos fundamentais e fundantes do Serviço Social, quais sejam: o debate teórico, ideológico e político indissociável que incide sobre os fundamentos, as funções, os valores e os interesses que regem as políticas públicas na ordem do capital, que conduzem a dinâmica dessas políticas, seus limites e as funcionalidades nas relações sociais entre classes, Estado, capital.

Entendemos, portanto, que essas dimensões e relações são embrenhadas do que Deslandes (2001, p. 34) chama de “dimensão ideológica”, isso é, quando o(a) pesquisador(a) define o que pesquisar, quais os objetos, qual a base teórica e como pesquisar, todas essas fases implicam escolhas “que são, mesmo em última instância, ideológicas. A neutralidade da investigação científica é um mito”.

Ratificando esse pensamento, concordamos que a escolha dos procedimentos metodológicos é dotada de significados e proposições que embasam a busca pela captura do real e suas dinâmicas, mediações e contradições. Nesse sentido, somente por meio de uma instância radicalmente crítica e histórica é possível apreender e demonstrar as contradições e leis internas da sociedade de classes e sua formação social (DESLANDES, 2001).

Com base nessas considerações metodológicas preliminares, ressaltamos alguns procedimentos metodológicos que conduziram essa pesquisa, fundamentada em uma abordagem qualitativa.

Para iniciarmos, e ao longo de todo o percurso, utilizamos exaustivamente um processo de revisão bibliográfica, buscando adentrar as pesquisas já realizadas, nas lacunas do campo e com objetivo de melhor definir nosso objeto e objetivos. Durante esse procedimento utilizamos fontes bibliográficas diversas, tais como livros, teses, revistas, dissertações, sítios da internet e bancos de dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), principalmente.

Após um extenso levantamento bibliográfico no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)³⁰, fazendo um entrecruzamento entre as palavras chave Planfor, PNQ e Pronatec, não foi possível encontrar qualquer resultado com esses três Planos/Programa. No entanto, se buscarmos pelo nome de cada Plano/Programa separadamente, é possível encontrar uma vasta produção quantitativa sobre a temática.

Na busca por “qualificação social e profissional”, termo utilizado pelo PNQ, encontramos trabalhos que, resumidamente, abordam os limites, as dificuldades e as avaliações; a inclusão de pessoas com deficiência como público prioritário (CEZAR³¹, 2010); diversos estudos de caso, como o de Holanda³² (2017) no Maranhão, e outros. Há ainda trabalhos que utilizam a perspectiva comparativa entre Planfor e PNQ, como o de Jorge³³ (2009, p. 7), buscando “comparar os planos em relação à caracterização e o atendimento ao público prioritário, bem como a participação da sociedade civil na implementação das ações de qualificação profissional”.

³⁰ Pesquisa realizada em agosto de 2020 encontrou o total de 100 trabalhos com a busca por “PLANFOR”, sendo: dissertações (63), teses (35) e mestrados profissionalizantes (2). 42 trabalhos encontram-se na área de conhecimento da Educação, 13 no Serviço Social, 11 na Sociologia e o restante em outras áreas. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

³¹ CEZAR, Katia. **As pessoas com deficiência intelectual e o direito à inclusão no trabalho**: a efetividade da lei de cotas. 2010. 234 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

³² HOLANDA, Felipe Macedo de. **O Programa Maranhão Profissional**: qualificar para o desemprego? 2017. 174 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO). Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

³³ JORGE, Tiago A. da S. **Políticas Públicas de qualificação profissional no Brasil**: uma análise a partir do Planfor e do PNQ. 2009, 117 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

A educação profissional³⁴ é um tema recorrente nos discursos políticos, nos planos e nos programas de governo em todos os níveis federativos e constitui um importante e consolidado campo acadêmico de pesquisa (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2014). É um tema que recebe considerável destaque nos meios de comunicação, dada sua grande relevância social, política, econômica e claro, ideológica. Partindo dessa noticiabilidade, pretendemos colaborar para a compreensão do contexto sócio-histórico do período em análise, para o debate sobre as relações entre ideologias, políticas públicas de educação profissional e mundo do trabalho. E, nesse sentido, o anseio mais imediato é que esse trabalho possa ser subsídio teórico, prático e ideológico aos profissionais e sujeitos envolvidos na formulação e na implementação dessa modalidade educacional, bem como servir aos interesses de usuários desta.

Ao mesmo tempo, estudos brasileiros sobre a qualificação para o trabalho são relativamente recentes nas ciências sociais brasileiras. Como destaca Bordignon (2020, p. 76), o estudo de Vanilda Pereira Paiva, “Produção e qualificação para o trabalho: uma revisão da bibliografia internacional”, publicado em 1989, é considerado “pioneiro no que se refere à análise da noção de qualificação no Brasil”. Apresentando aspectos sócio-históricos da noção de qualificação a partir dos anos 1950, considerando distintas realidades, como a estadunidense, russa e francesa, Paiva apresenta um panorama do debate internacional e uma importante contribuição para as pesquisas nessa área (BORDIGNON, 2020).

Outra importante obra é o livro “A ideologia da nova educação profissional no contexto da reestruturação produtiva”, de Roberto Leme Batista³⁵, que analisa as mudanças macrossociais na conjuntura brasileira dos anos 1990, a influência das instituições multilaterais e seus impactos/influências na educação profissionalizante e nas legislações educacionais dessa conjuntura, tomando o ensino técnico como ponto de partida para destacar as mudanças que incidem sobre a formação profissional, principalmente a adesão ao modelo de competências como direcionador da formação de nível técnico.

No campo das pesquisas mais recentes, que tomam o Pronatec como objeto, a pesquisa de Drabach (2018) aborda esse Programa desde sua constituição, fazendo um estudo de caso de sua implementação em uma instituição pública da rede federal e em uma instituição

³⁴ É preciso explicitar que educação profissional é uma delimitação mais ampla, como aborda Ferreti (2004), e que não pode ser resumida à noção de qualificação, nem à noção de competência. Ambas as noções não têm origem na área da educação, embora sejam frequentemente apropriadas pela área educacional. Essas noções originam-se do campo econômico e situam-se, conforme aponta Ferreti (2004, p. 402), no âmbito das relações sociais de produção.

³⁵ BATISTA, Roberto Leme. **A ideologia da nova educação profissional no contexto da reestruturação produtiva**. Editora Cultura Acadêmica, 2011, 360p.

privada do Sistema S no Estado do Rio Grande do Sul. Já Bordingon (2020, p. 10) analisa o Pronatec a partir dos “sentidos sociais que assume a noção de qualificação para o trabalho na política federal de formação profissional continuada de trabalhadores, no período de 2011 a 2016, no Brasil”.

Outra pesquisa, realizada por Vasconcelos (2016, p. 7), analisa o Pronatec como “programa destinado a atender as demandas do ciclo Desenvolvimentista iniciado no governo Lula e os interesses políticos do Neopopulismo Lulista e de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff”.

No contexto brasileiro, os estudos sobre a política de educação profissional³⁶ têm como principais referências autores(as) como: Frigotto e Ciavatta (2003; 2014); Kuenzer (2007; 2006); Ferretti (2004); Castioni (2002, 2019); Pelissari (2019a, 2019b), entre outros. Esses(as) autores(as) contribuíram para adensar esse campo de pesquisa no Brasil a partir dos anos 1990, com importantes críticas sobre a teoria do capital humano³⁷ e sobre o modelo de competências. Nesse contexto, o debate predominante centrou-se na noção de competências e habilidades, em substituição ao debate sobre formação específica para determinados postos de trabalho.

Muitas pesquisas sobre a política de educação e sobre a reforma da educação profissional no contexto dos 1990 abordam as funções do Estado, as legislações e as ações do poder público nesse campo. Outras destacam a luta de organizações da classe trabalhadora em defesa da educação pública e de qualidade. Freire (1996), Souza (2012), Souza (2013), Pelissari (2018, 2019b), Tonet (2005, 2015) e Castioni (2002; 2019) são representantes de destaque desses estudos.

Autoras como Helena Hirata³⁸ (2002), Márcia de Paula Leite (1996) e Ângela Araújo³⁹ analisam a qualificação para o trabalho em suas múltiplas determinações, considerando

³⁶ O levantamento do chamado “estado da arte do campo Trabalho e Educação” é feito de forma primorosa por Pelissari (2019a) e por Bordingon (2020).

³⁷ A chamada Teoria do Capital Humano entende que a educação de trabalhadores é um “ativo” da empresa e que o investimento (público ou privado) em educação é um caminho para a superação do subdesenvolvimento, bem como de outros problemas, como as desigualdades sociais (BRANCO, 2013). No contexto brasileiro, foi a partir dos anos 1980 que essa teoria ganhou força nas empresas e em políticas públicas. Crítico a essa construção teórica que se tornou hegemônica nos processos de formação a partir dos anos 1990, Gaudêncio Frigotto (2011) afirma que, ao valorizar e renovar a teoria do capital humano, a educação profissional se submeteu a uma empobrecedora concepção de formação baseada no modelo de formação por competências e na empregabilidade que, ao fortalecer uma perspectiva de vida, de trabalho e de formação individual e individualista, contribui para enfraquecer os laços de classe e os laços coletivos no trabalho, julgando os indivíduos e sua condição no mercado de trabalho com base em ideologias autocomplacentes e ilusórias de autorresponsabilização.

³⁸ HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002, 335p.

gênero, raça/etnia e classe como elementos inseparáveis e constitutivos dos processos de (re)produção da força de trabalho do capitalismo brasileiro.

Ainda na revisão bibliográfica, fizemos um levantamento histórico das origens e desenvolvimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de modo a identificar o conhecimento científico e acadêmico produzido sobre o tema, seu contexto sócio histórico e mudanças históricas, articulando a análise do SPETR às especificidades da formação socioeconômica do capitalismo brasileiro.

A tese proposta exigiu uma apropriação interdisciplinar, sendo necessárias contribuições de autores(as) da ciência política, de economia, do serviço social, da sociologia, da filosofia, da educação, entre outras áreas. A partir de incursões teóricas em autores como Montañó (2014); Pochmann (2008); Fontes (2010); Santos (2010); Cardoso Jr. (2009); Gorender (1998); Baltar (2010); Lara, Silva (2015); Sampaio Jr. (2012); Sader (2007, 2013); Filgueiras (2006); Mattos (2016) etc., buscamos analisar o capitalismo brasileiro, suas particularidades e as mediações necessárias como parte do movimento dialético e histórico de compreensão da realidade.

Para o estudo das políticas sociais, entendidas como instrumentos da lógica contraditória do capital, foram utilizadas obras de autoras como Pereira (2013a); Pereira (2015); Pereira (2013); Boschetti (2012) e Tonet (2005). Por fim, para abordagem da categoria ideologia utilizamos autores filiados ao marxismo⁴⁰, que são referência nesse debate no âmbito nacional e internacional, principalmente Mészáros (2008, 2011, 2014) e outros(as), como Vaisman (2010); Raniere, Silva (2011); Souza (2017); Lara (2018); Branco (2008, 2009, 2012, 2013), entre outros.

Após esse exaustivo procedimento de pesquisa, muito sinteticamente apresentado aqui, verificamos que nenhum dos trabalhos encontrados tem como foco as funções e

³⁹ As autoras citadas pontuam que o acesso e a necessidade de qualificação para o trabalho encontram diferenças entre gêneros no mercado de trabalho. A reestruturação produtiva não atinge na mesma força os diferentes segmentos da classe trabalhadora, tão pouco quando se analisa as desigualdades partindo dos marcadores de gênero, etnia e idade. A divisão sexual do trabalho é, então, uma categoria indispensável e estruturante para a análise do mundo do trabalho e para o debate sobre qualificação para o trabalho. Cf. ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. **Trabalho, Precarização e Relações de Gênero em Tempos de Flexibilização e Reestruturação Produtiva**. Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia Recife/PE. 2007. GT 29: Trabalho, Precarização e Políticas Públicas.

⁴⁰ É preciso esclarecer que dentro do marxismo existe uma diversidade de autores que debatem ideologia, a importância desta para compreender a realidade e como um dos fundamentos da sociedade capitalista, sendo os principais os próprios Marx e Engels, Gramsci e Lukács. Tais autores guardam semelhanças e significativas diferenciações dentro do marxismo. Nesse sentido, não é possível abordar todos os pensadores que se debruçaram sobre esse tema, por isso, como escolha metodológica e política, selecionamos as contribuições significativas de Mészáros (2008, 2011, 2014) - conforme sinalizado no início dessa Introdução - como norteadoras do debate sobre ideologias, educação e sociedade de classes.

construções ideológicas indissociáveis na modalidade educacional inicial e continuada, embora a cite com frequência, de forma genérica, sem adentrar as funções, complexidades e estratégias da ideologia para a relação qualificação profissional inicial e continuada e mundo do trabalho. Isto é, essa exposição carece de uma análise mais profunda entre as ideologias, suas funções, seus estratégias e a sua relação visceral com essa modalidade educacional voltada para a qualificação profissional inicial e continuada de trabalhadores.

Um segundo momento de pesquisa buscou levantar um amplo conjunto de documentos necessários para a pesquisa documental⁴¹. Como observa May (2004), um documento não pode ser analisado e localizado fora do contexto político e social amplo ao qual pertence. Sendo assim, “não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência” (MAY, 2004, p. 214); ao contrário, todo documento, independentemente de seu formato, faz parte da realidade social é dotado de percepções, intencionalidades e direcionamentos ideológicos em seu conteúdo.

O quadro abaixo apresenta um resumo dos principais documentos públicos analisados e, dentro desses, o principal objetivo e as perguntas que fizemos a esses documentos.

Quadro 1 – Principais documentos analisados e o que buscamos em cada um (continua)

Documentos oficiais analisados	Objetivos	Quais as perguntas feitas a tais documentos?
Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) Documentos oficiais do Planfor Resoluções do Codefat que criaram	Apreender os contornos ideológicos, as relações de poder, direcionamentos e valores impressos no Planfor. Analisar as funções ideológicas que perpassam a educação profissional de	Quais as intencionalidades, as especificidades e os estratégias (explícitas ou não) ideológicos desse Plano? Qual é a concepção de qualificação

Quadro 2 – Principais documentos analisados e o que buscamos em cada um (conclusão)

Documentos oficiais analisados	Objetivos	Quais as perguntas feitas a tais documentos?
e organizaram o Planfor: <ul style="list-style-type: none"> • Resolução nº 96/1995; • Resolução nº 126/1996; 	modalidade inicial e continuada, Analisar como tais documentos expressam vinculação com construções ideológicas mais	profissional, de trabalho, de educação expressas nesse Plano? Como este Plano formalizou em suas diretrizes direcionamentos, valores,

⁴¹ Nesse momento, encontramos algumas dificuldades para acesso a documentos do Planfor, que se encontram atualmente impressos principalmente nas Bibliotecas do Senado e da Presidência da República, sediadas em Brasília. O site do Ministério do Trabalho, que ofertava grande volume de arquivos históricos, foi descontinuado pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Com isso, o acesso aos documentos tornou-se mais difícil. Além disso, com o início da pandemia do coronavírus em março de 2020, a visitação *in loco* desses espaços se tornou inviável e tais documentos não se encontram digitalizados. Fizemos contato com diversas Bibliotecas públicas (universitárias, de institutos de pesquisa, de órgãos públicos federais e estaduais) e privadas do país, com mais de 20 pesquisadores das áreas de educação profissional e trabalho que estudaram/estudam esses Planos/Programa e os utilizaram em seus trabalhos/pesquisas, mas não conseguimos retorno ou acesso aos documentos solicitados. O único material conseguido por meio desses diversos contatos foi disponibilizado pela Biblioteca do Ministério da Economia, através da servidora Maria Cristina, a quem agradecemos a colaboração e prestatividade. Mesmo com essa limitação e percalços que fazem parte dos processos de pesquisa, julgamos que, com os documentos acessados, foi possível realizar a análise necessária para esta pesquisa de tese. Os documentos referentes ao PNQ e ao Pronatec encontram-se amplamente disponíveis nos meios digitais.

<ul style="list-style-type: none"> • Resolução nº 194/1998; • Resolução nº 234/2000; • Resolução nº 258/2000 	<p>específicas e mais gerais (como a ideologia social-liberal, e o neoliberalismo). Investigar a relação de tais documentos com uma concepção de educação e de trabalho em uma conjuntura de intensas mudanças no mundo do trabalho.</p>	<p>racionalidades, interesses e pedagogias de formação? Quais as intencionalidades desse Plano?</p>
<p>Plano Nacional de Qualificação (PNQ)</p> <p>Documentos oficiais do PNQ</p> <p>Resoluções do Codefat que criaram e organizaram o PNQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolução nº 333/2003/2003; • Resolução nº 408 de 28/10/2004; • Resolução nº 466/2005; • Resolução nº 560/2007; • Resolução nº 575/2008; • Resolução nº 578/2008; • Resolução nº 638/2010. 	<p>A partir das diretrizes formais, identificar o movimento dinâmico de mudanças, de renovações, de continuidade e/ou ruptura, transformação e/ou conservação das construções ideológicas inscritas no PNQ. Buscar a concepção de educação profissional inicial e continuada e de trabalho que se formalizou nas diretrizes do PNQ, com foco na análise das funções ideológicas que perpassam essa modalidade educacional.</p>	<p>Um governo no espectro à esquerda alterou o conteúdo, as relações de poder, os direcionamentos ideológicos dessa Política? Quais construções ideológicas sustentam a noção de qualificação do PNQ? Dentro das diretrizes, como o movimento permanente de renovação, continuidade e/ou ruptura dos direcionamentos ideológicos se torna nítido? O que se transforma ou se conserva em relação ao Plano anterior? Como as diretrizes expressam o pêndulo das relações de poder e de interesses que envolvem a qualificação social e profissional?</p>
<p>Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)</p> <p>Documentos oficiais do Pronatec Portarias que normatizam a Formação Inicial e Continuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.513/2011 • Guia de Cursos Pronatec (Portaria nº 1.568/2011. Portaria nº 1.232/2012. Portaria nº 899/2013); • Portarias sobre a Bolsa-Formação • Portaria/MEC nº 185/2012; • Portaria/MEC nº 168/2013 • Portaria/MEC nº 362/2013; • Portaria/MEC nº 1.007/2013; • Portaria/MEC nº 114/2014; • Portaria/MEC nº 991/2014. 	<p>Analisar as diretrizes do Pronatec, buscando as funções ideológicas e captar o movimento permanente e necessário das ideologias que incidem sobre a formação de trabalhadores/as na modalidade inicial e continuada. Investigar os novos contornos dados à formação inicial e continuada com o Pronatec. Investigar os posicionamentos de classe e interesses impressos nas diretrizes do Pronatec.</p>	<p>Quais mudanças e especificidades da dimensão ideológica podem ser vistas na FIC do Pronatec? Quais funções ideológicas esse Programa pode desempenhar na sociedade de classes? A mudança de governo e de gestão alterou as diretrizes ideológicas em relação ao PNQ? Qual é a perspectiva de educação profissional e de trabalho expressas no Pronatec? Dentro das diretrizes, o que compõe as transformações e rupturas? Como as diretrizes expressam o pêndulo das relações de poder e de interesses que envolvem a FIC? Como este Programa pode contribuir para a formação da “consciência prática necessária à sociedade de classes”?</p>

Fonte: Elaboração própria.

Além dos documentos do quadro acima, também utilizamos relatórios técnicos do IPEA (2006, 2013); Anuários do SPETR (DIEESE, 2006, 2008, 2009, 2015); relatórios de avaliações do SPETR realizadas pelo Senado (2017), pela Controladoria Geral da União (CGU, 2017), por Gomes (2016) e pela Universidade de Brasília (MARINHO; BALESTRO;

WALTER, 2010); relatórios do FAT (2014), relatórios oficiais governamentais do MEC (2004) e do MTE (1996, 2006, 2007), legislações (Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas), Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e discursos presidenciais ligados à temática do mundo do trabalho.

Esse amplo conjunto de documentos foi englobado à análise por apresentar elementos conjunturais, políticos, econômicos e ideológicos sobre políticas sociais em geral, no caso de diretrizes e legislações oficiais; por apresentar orientações e diretrizes gerais sobre trabalho, políticas de emprego, renda e qualificação, no caso das Convenções e documentos oficiais da OIT; por apresentar avaliações, problemas e críticas aos Planos/Programa em análise, no caso dos relatórios técnicos, avaliações e anuários analisados. Entendemos que esses documentos oferecem subsídios para os objetivos propostos nesse estudo.

Por fim, escolhemos analisar alguns discursos oficiais presidenciais e de ocupantes do cargo de ministros do trabalho. Essa escolha não é aleatória: tais discursos remetem ao mundo do trabalho e à política educacional de modalidade inicial e continuada, explicitando posicionamentos políticos, ideológicos e culturais que aludem ao contexto sócio-histórico em que esses discursos estão determinados e inscritos. Além disso, trouxeram importantes elementos para percebermos como as ideologias são disseminadas e naturalizadas por meio de interlocutores privilegiados.

Esses discursos encontram-se divulgados na página oficial do Planalto e estão organizados nas coletâneas “Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso”⁴²; “Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva”⁴³ e “Discursos selecionados da Presidenta Dilma Rousseff”⁴⁴, todos de domínio público nas páginas indicadas. Aqui buscamos o suporte de Mikhail Bakhtin (2006), entendendo que todo discurso comporta e produz sentidos que se manifestam por meio do uso da linguagem utilizada por sujeitos. Segundo Bakhtin (2006), todo conteúdo é atravessado por condições sócio-históricas e por construções ideológicas. E, nesse sentido, assim como a realidade, a história e as ideologias, os discursos estão em constante transformação e movimento. Com isso, os seus sentidos; sejam na linguagem verbal ou não verbal, por meio de imagens ou de outras formas;

⁴² Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/636-Discursos_FHC.pdf

⁴³ Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=168798 Não englobaram a análise dos discursos outros elementos externos como condições climáticas do discurso, horário, vestimentas, rituais e protocolos, detalhamento das características do público ouvinte, reações do público, etc.

⁴⁴ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta>

não são fixos, estáticos e únicos, e evidenciam o movimento histórico, as transformações socioeconômicas, as condições sócio-históricas e ideológicas conjunturais (BAKHTIN, 2006).

No caso dessa pesquisa, não se trata de um estudo profundo de linguística. A intencionalidade foi estabelecer uma conexão entre os discursos oficiais sobre o mundo do trabalho, em especial sobre a qualificação profissional, contexto mais geral e as transformações em curso no trabalho e na educação profissional de modalidade inicial e continuada. Além disso, compreender os discursos – que por natureza são ideológicos – sobre qualificação profissional, a singularidade destes, suas condições de produção e inter-relação ideológica é o que justifica a escolha pela perspectiva bakhtiniana como auxílio ao processo de investigação.

Após esse processo vagaroso de revisão bibliográfica e de delimitação da ampla documentação, iniciamos o árduo trabalho de escrita, análise e crítica dessa documentação, tendo como suporte as produções teóricas de autores(as) filiados ao marxismo, como indicados(as) na revisão bibliográfica. A sistematização desse estudo condensou quatro capítulos organizados da seguinte forma: no primeiro, **“Qualificar o profissional para o trabalho” a partir dos Planos/Programa Planfor, PNQ e Pronatec: situando o contexto da pesquisa**, apresentamos um debate mais geral sobre a educação profissional inicial e continuada, sob gestão do MTE, localizando-a no arcabouço do SPETR nos Planos Planfor e PNQ e localizando a formação inicial e continuada do Pronatec sob a gestão do MEC. Esse Capítulo tem o objetivo de situar o contexto da pesquisa e a política em análise.

No segundo capítulo, **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: construção, disseminação e naturalização de racionalidades**, iniciamos a análise das funções ideológicas que perpassam a educação profissional de modalidade inicial e continuada ofertada pelo Planfor, nos governos Fernando Henrique Cardoso, buscando captar os direcionamentos práticos e valores impressos nessa Política.

No terceiro capítulo, **Programa Nacional de Qualificação: a política de qualificação profissional inicial e continuada em seu movimento dinâmico e contraditório determinado**, abordamos as mudanças nas diretrizes dessa Política, com o PNQ, durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, buscando estabelecer um diálogo entre as intencionalidades, as especificidades e os estratégias das construções ideológicas direcionadas à formação de trabalhadores/as via PNQ.

O quarto e último capítulo, **Pronatec e a formação inicial e continuada como “grande oportunidade”**, apresenta a conjuntura do Pronatec durante o primeiro governo de

Dilma Rousseff, e o novo conjunto de mudanças organizacionais e ideológicas abarcadas nesse Programa, principalmente no que se refere às relações de poder dessa conjuntura, impressa na formação inicial e continuada implementada pelo Pronatec. Por fim, apresentamos as conclusões desse estudo.

2 CAPÍTULO 1 - “QUALIFICAR O PROFISSIONAL PARA O TRABALHO” A PARTIR DOS PLANOS/PROGRAMA PLANFOR, PNQ E PRONATEC: SITUANDO O CONTEXTO DA PESQUISA

Este Capítulo tem como foco apresentar um debate mais geral sobre a educação profissional inicial e continuada, sob gestão do Ministério do Trabalho, localizando-a no arcabouço do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro nos Planos Planfor e PNQ, financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Já a formação inicial e continuada ofertada pelo Pronatec está localizada no Ministério da Educação, financiada com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Esse Capítulo tem o objetivo de situar o contexto mais amplo da pesquisa, os referidos governos federais e os principais programas e políticas adotadas no âmbito do SPETR, elementos estes que integram a análise da política de educação profissional na conjuntura citada.

2.2 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA BRASILEIRO: ASPECTOS HISTÓRICOS

O modelo de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda adotado no Brasil baseou-se na natureza imitativa dos Sistemas Públicos de Emprego (SPE) “clássicos”, estes formados em um “momento virtuoso do padrão de acumulação” nos países da Europa ocidental (IPEA, 2006, p. 436), comumente chamado de padrão de acumulação “fordista-keynesiano”⁴⁵ aliado a um conjunto de políticas sociais⁴⁶ do *Welfare State* (BOSCHETTI, 2012, p. 757).

Nesse contexto particular e historicamente situado do período pós-guerra⁴⁷, marcado por produtividade elevada, oferta abundante de empregos com alto índice de formalização dos

⁴⁵ A despeito das diferentes abordagens teórico-políticas sobre esse contexto histórico, há algo em comum: elas convergem no reconhecimento de que o modelo de produção fordista aliado às políticas keynesianas, produziram uma configuração social e econômica que permitiu a organização de um amplo sistema de proteção social, melhor acesso a bens e serviços, melhora das condições de vida e de consumo nos países da Europa ocidental (BOSCHETTI, 2012, p. 758).

⁴⁶ Cabe destacar que as políticas sociais cumprem uma importante função na reprodução das condições de manutenção do capital, pois, ao mesmo tempo em que atendem demandas e interesses da classe trabalhadora e contribuem para “a produção e distribuição de bens e serviços públicos, necessários à satisfação das necessidades humanas”, também imprimem nas políticas sociais relações de poder “nas quais exerce regulações favoráveis ao domínio do capital sobre o trabalho” (PEREIRA, 2013a, p. 637). Ou seja, as políticas sociais são permeadas indissociavelmente pela luta de classes, por uma natureza contraditória determinada pelo capitalismo.

⁴⁷ Boschetti (2012, p. 758) chama atenção para as diferentes abordagens teórico-políticas que interpretam esse período histórico compreendido entre meados dos anos 1940 a 1970. Nessa conjuntura, cada país apresentou

contratos, altos investimentos estatais em políticas públicas e ampla cobertura de seguro-desemprego, configurou-se os Sistemas Públicos de Emprego “clássicos” dos países europeus⁴⁸ (CARDOSO JR., 2009, p. 168), organizados para atender a três dimensões básicas: intermediação de força de trabalho, capacitação e seguro-desemprego (com alto grau de cobertura).

A capacitação profissional era realizada, em grande parte, no interior do próprio processo de produção, custeada pelos empregadores e de acordo com o nível de qualificação exigido pelo fordismo. Ao SPE público cabia a capacitação profissional pública somente em último caso. Tais características moldaram os SPE desses países “pelo lado da oferta do mercado de trabalho”, tendo que as “baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema crônico de demanda efetiva por mão de obra” (IPEA, 2006, p. 436). Isto é, “políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam – ou não eram relevantes – porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental” (CARDOSO JR., 2009, p. 169).

Com a crise do modelo fordista de produção (BOSCHETTI, 2012), a partir de meados dos anos 1970, essa configuração “clássica” de SPE entrou em declínio. O desemprego (tanto aberto quanto oculto⁴⁹) tornou-se um dos principais efeitos da crise, exigindo dos SPE uma nova forma de intervenção para a qual não estavam preparados, passando, então, “a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto internacional” e das mudanças no paradigma produtivo (CARDOSO JR., 2009, p. 169).

No contexto em que o formato tradicional dos SPEs dos países europeus entra em declínio, o Brasil iniciava os primeiros programas e medidas de políticas de emprego e renda

diferentes configurações na formatação da proteção social, com critérios de acesso, abrangência, benefícios etc. diferentes. Os países nórdicos aderiram à lógica Beveridgeana (serviços sociais universais, ampla cobertura, forte atuação estatal e acesso amplo à proteção social independentemente de prévia contribuição). Outros países do centro/sul da Europa, como França, Alemanha, países baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha, aderiram à lógica Bismarckiana, baseada em seguros sociais, estruturada em torno do trabalho assalariado e com muitas particularidades em cada país. No Brasil, a lógica Bismarckiana prevaleceu como estruturante da previdência social, já a lógica Beveridgeana prevaleceu nos recentes programas de transferência de renda e no Sistema Público de Saúde (SUS). A seguridade social brasileira mesclou as duas lógicas. Cf. BOSCHETTI (2012).

⁴⁸ Para análise das particularidades de cada país, ver as pesquisas de Ramos (1997) sobre os Sistemas Públicos de Emprego na Alemanha, na Espanha e nos Estados Unidos; de Oliveira (2010) sobre a Política de Emprego italiana e de Ramos e Freitas (1998) sobre as particularidades do SPE dos países membros da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁴⁹ Para o Dieese, o desemprego oculto divide-se em duas categorias: oculto pelo desalento e oculto pelo trabalho precário. O primeiro refere-se às pessoas que estão sem trabalho, no entanto têm disposição e disponibilidade para trabalhar; estas, embora não tenham procurado emprego nos últimos 30 dias por diversos motivos, o fizeram nos últimos 12 meses. O desemprego oculto pelo trabalho precário se refere às pessoas ou situações de “procura por um posto de trabalho”, isto é, pessoas que “realizam trabalhos remunerados descontínuos e irregulares ou trabalhos não remunerados na ajuda a negócios de parentes” (DIEESE, 2007).

de amplitude nacional, com base nas orientações dos organismos multilaterais, principalmente da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Como bem observa Cardoso Jr. (2009, p. 170), a realidade do mercado de trabalho brasileiro – fundado nas marcas da heterogeneidade, da informalidade elevada e da precariedade⁵⁰ histórica – em nada se assemelhava àquelas condições apresentadas nos países centrais, demonstrando que a natureza imitativa, “tardia e reflexa do SPE no Brasil sugere que o seu formato tradicional era, de partida, inadequado ao país”, principalmente quando se consideram as características sócio-históricas do mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990.

Essa década apresentou, como consequências do conjunto de medidas neoliberais intensificadas nos anos 1990 (NAKATANI, SABADINI, 2002), uma piora na qualidade⁵¹ dos postos de trabalho, aumento da informalidade, do desemprego. Por exemplo, a taxa média de desemprego aberto que era de 3,3% em 1989, eleva-se para 7,1% em 2000, segundo o IBGE⁵². De acordo com o Dieese, a taxa de desemprego oculto passou de 8,8% em 1989 para 17,6% em 2000. Nesse conjunto, o emprego informal passou de 40%, em 1991, para 50% em 2001, e a participação dos ocupados formais na PEA saiu de cerca de 53%, em 1991, para 45% em 2001 (NAKATANI, SABADINI, 2002).

Além desses aspectos, somam-se outros, como uma intensa seletividade de acesso a serviços e direitos, como na cobertura da seguridade social, que abrangeu “menos da metade dos ocupados (42,8% em 1995 e 44,1% em 1998)”, segundo dados da PNAD de 1995 e de

⁵⁰ O processo de precarização não é um fenômeno recente na realidade do mercado de trabalho brasileiro, que fundado pelas marcas da heterogeneidade, registra como características históricas: alta rotatividade de trabalhadores nos postos de trabalho, baixos rendimentos médios, flexibilidade laboral, elevada informalidade, etc. (COLOMBI, 2018). No entanto, com a instalação da doutrina neoliberal adentrada no país nos anos 1980 e 1990, seguiu-se um intenso processo de piora das condições e relações de trabalho, com implicações significativas no nível de emprego, nos direitos do trabalho, com “alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho” (como trabalho sem carteira assinada, por conta própria e não remunerados); com perda de qualidade dos postos de trabalho (elementos como: “desassalariamento formal, perda de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes de rendimentos etc.”); com “piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre os ocupados)”, dentre outros aspectos que reforçam a heterogeneidade histórica (CARDOSO JR., 2009, p. 137).

⁵¹ A qualidade do emprego é de difícil mensuração empírica e de ampla complexidade conceitual, afirma Cardoso Jr. (2009). Como este tema não é diretamente o objeto deste estudo, cabe pontuar algumas variáveis ligadas às dimensões da qualidade dos postos de trabalho – além da dimensão monetária –, como: acesso à cobertura da seguridade social, acesso à benefícios (alimentação, transporte, etc.), jornada de trabalho, número de vínculos trabalhistas, tempo de permanência no emprego, filiação sindical, acesso a políticas públicas relacionadas ao emprego e renda, segurança no trabalho, plano de carreira e mobilidade salarial para ascensão profissional e salarial, incentivo à qualificação, entre outras. Estes itens pontuados por Cardoso Jr. (2009, p.153) “cobrem um conjunto muito relevante de aspectos ligados à qualidade dos postos de trabalho”.

⁵² IBGE e DIEESE adotam diferentes metodologias para medir o desemprego. Para o cálculo do desemprego oculto, o DIEESE considera o desemprego aberto, desalento e trabalho precário. No entanto, mesmo com as diferenças metodológicas, ambas as instituições estimam o aumento das taxas de desemprego ao longo dos anos 1990.

1998, ou seja, a contribuição para os institutos públicos de previdência (nas três esferas de governo) é baixa e a maioria dos ocupados esteve desprotegida da cobertura da seguridade social contributiva (CARDOSO JR., 2009, p. 155).

É nesse contexto de aprofundamento do projeto neoliberalizante, que “além de provocar uma estagnação no crescimento econômico⁵³ no país e submeter a economia nacional à dependência ao capital financeiro em detrimento dos investimentos produtivos, também provocou um extraordinário crescimento nas taxas de desemprego” (NAKATANI, SABADINI, 2002, p. 276), que o SPETR brasileiro foi organizado, sob as marcas históricas da heterogeneidade do mercado de trabalho.

O grande marco jurídico para as políticas de emprego se concretizou com a Constituição Federal de 1988, que efetivamente criou as bases jurídicas formais para a estruturação do SPETR. A Constituição, em seu Artigo 239, estabeleceu que o seguro-desemprego⁵⁴ e o abono salarial deveriam ser custeados com recursos do PIS/PASEP, garantindo constitucionalmente o financiamento destes Programas. Posteriormente, em 1990, com a Lei 7.998⁵⁵, o seguro-desemprego passou a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁵⁶.

Essa medida permitiu significativa expansão do seguro-desemprego, provendo qualificação profissional, intermediação de força de trabalho e assistência financeira temporária ao trabalhador formal⁵⁷ desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou por paralisação total ou parcial das atividades do empregador. Esse Programa atendeu 150 mil segurados em 1986, expandindo a cobertura para 2,8 milhões de trabalhadores em 1990 e para 4,3 milhões em 1996 (POCHMANN, 1998, p. 145). “Em função disso, a taxa de cobertura

⁵³ A estagnação do crescimento econômico não é a única variável para explicação das mudanças estruturais no mercado de trabalho brasileiro. Pontuam Nakatani e Sabadini (2002) que esta é uma variável central, mas dependente de um conjunto de fatores que impactam o aumento significativo no grau de informalidade, sendo: o intenso processo de reestruturação produtiva, a predominância do capital financeiro aliado à internacionalização e a abertura comercial, a desregulamentação dos mercados, entre outros. Esse conjunto de elementos reforçou e consolidou o receituário neoliberal no direcionamento econômico, político e ideológico do país, gerando baixo crescimento econômico e amplos impactos nas taxas de emprego e desemprego, afirmam os autores.

⁵⁴ Decreto nº 92.608/1986. A condição de desemprego deveria ser superior a 60 dias.

⁵⁵ A Lei n. 7.998/1990 foi um dos mais importantes marcos para a estruturação do SPETR, pois, além de definir a fonte de financiamento para concessão do abono salarial, instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Essa legislação instituiu a redução do tempo de carência de 18 para 16 meses e o aumento no valor do benefício. Posteriormente, o seguro-desemprego ampliou o tempo de recebimento por meio da Lei n.8.900/1994.

⁵⁶ Em abril de 1990 a Lei nº 8.019 determinou que as contribuições do PIS/PASEP deveriam se destinar, a cada ano, à cobertura integral das necessidades do FAT. Essa legislação instituiu ainda as regras para uso do FAT por meio de desvinculações (DRU) com base no § 1º do art. 239 da Constituição Federal. Uma sequência de outras legislações promoveram alterações nas regras de uso do Fundo, como a Lei nº 8.352/1991; Lei nº 13.483/2017 e a Lei nº 13.932/2019.

⁵⁷ Em 1991, o seguro-desemprego flexibilizou critérios de concessão do benefício, por meio da Lei 8.352/91 exigindo a comprovação de carteira assinada nos últimos seis meses. Tal mudança permitiu a ampliação da cobertura em um contexto de recessão econômica e de disparada do desemprego.

dos benefícios do seguro-desemprego sobre o total de assalariados com registro demitidos saltou de 4,7% em 1986 para 39,3% em 1990 e 66,0% em 1996” (POCHMANN, 1998, p. 145).

Nos anos seguintes o seguro-desemprego ampliou paulatinamente a cobertura. Em 1992 englobou pescadores artesanais impedidos de realizar a pesca nos períodos de defeso; posteriormente, em 2001, foi expandido para empregadas domésticas, desde que o empregador recolhesse o FGTS, e em 2003 estendeu-se a trabalhadores libertos de condição análoga à de escravidão. Em 2005, “essas três categorias responderam por 36% do incremento do total de benefícios emitidos pelo MTE em nome do programa” (IPEA, 2006, p. 429). Tal mudança possibilitou que 5,5 milhões de trabalhadores acessassem o Programa somente em 2005, ante os 4 milhões entre 1993 e 2002.

O abono salarial passou a registrar um aumento significativo a partir dos anos 2000, subindo de “4 milhões a.a., entre 1993 e 2001, para a casa dos 5,6 milhões em 2002, 6,7 milhões em 2003, 7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005, em um ritmo que impressiona” (IPEA, 2006, p. 429). Segundo o IPEA, uma das causas desse aumento expressivo e contínuo está relacionada à divulgação do Programa, que era e ainda hoje permanece desconhecido por muitos trabalhadores que poderiam acessá-lo. Outro motivo está ligado ao aumento do contingente de trabalhadores com carteira assinada com rendimentos de até 2 salários mínimos (SMs) a partir da segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000. “Esse contingente de trabalhadores passou de 13,1% para cerca de 25,2% do total de ocupados do país entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até 2 SMs mensais” (IPEA, 2006, p. 429).

Esses marcos jurídicos, formais e financeiros ganharam direcionamentos ideológicos materiais concretos nas políticas de governo adotadas por Fernando Henrique Cardoso, institucionalizando uma suposta “terceira via”⁵⁸ na política brasileira. Essa construção política ideológica em prol de um social-liberalismo rapidamente conquistou adeptos no cenário

⁵⁸ Durante a campanha presidencial e durante seus dois períodos de governo, Fernando Henrique Cardoso negou ser defensor do neoliberalismo. Em seu Programa de Governo “Mãos à Obra”, Cardoso afirma em primeira pessoa a “inexistência de propostas neoliberais em nossa política” (CARDOSO, 1994, p. 128) e ratifica que “para resolver as questões não só econômicas como sociais” a “terceira via” representa o caminho entre o “automatismo do mercado” e o “intervencionismo burocrático-estatal”, ou seja, o ponto de “equilíbrio” e de “racionalidade”. Cabe ressaltar que entendemos a ideologia do social-liberalismo implementado nessa conjuntura como parte da busca por uma unidade ideológica e direção política nacional acoplada ao projeto societário em sua atual fase neoliberalizante (embora FHC negue essa vinculação!), tal como analisada por Coutinho (2010) e por Branco (2009;), sem romper em nenhum aspecto com a perspectiva mais ampla neoliberal, ao contrário. No entanto, essa não é a única leitura possível. Para outra leitura, que foque a análise em uma “perspectiva ideológica das políticas neoliberais”, ver Filgueiras (2017).

nacional, contando com apoio da grande mídia, de “centros universitários”⁵⁹ (na sua maior parte privados e de cariz eclesiástico)”, das classes dominantes e de considerável parcela da população (BRANCO, 2013, p. 343).

O social-liberalismo liderado pelo PSDB, sendo o governo de Fernando Henrique Cardoso o marco dessa concepção ideológica no Brasil, admitia que o país encontrava-se “numa perversa desigualdade na distribuição dos recursos nacionais e das oportunidades de inclusão social” e, neste ponto, reconhecia as contradições do mercado, afirmando que este “é falho” para solucionar problemas como o desemprego, destruição ambiental e desigualdades sociais (BRANCO, 2008, p. 26). Nessa perspectiva, a solução para tais problemas deve, portanto, “recorrer a expedientes de natureza burocrática e administrativa”, por meio das reformas estruturais do Estado⁶⁰.

É dentro dessa conjuntura, permeada pelos direcionamentos nacionais do social-liberalismo e pelas diretrizes mais amplas e adversas do neoliberalismo, que o conjunto de programas, medidas e ações públicas do SPETR brasileiro foi moldado para comportar duas principais políticas⁶¹, chamadas de ativas e passivas.

As políticas ativas têm como objetivo a geração de trabalho, a melhoria das condições de acesso ou de permanência no mercado de trabalho e a concessão de crédito. São organizadas em três eixos principais: qualificação profissional, intermediação de mão de obra

⁵⁹ Alguns representantes intelectuais do pensamento social-liberal são citados por Rodrigo Castelo Branco (2013, p. 345): André Urani, Francisco Ferreira, Marcelo Neri, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça são em sua maioria formados em economia em grandes centros universitários, sendo os mais proeminentes PUC-Rio, UERJ, UFRJ, e ocuparam cargos importantes como docência em instituições públicas e privadas de destaque, centros de pesquisa de “excelência do Estado (IPEA, CPS/FGV-Rio) e de organismos internacionais (BIRD)”, cargos públicos dos escalões mais elevados em municípios, Estados e no governo federal. A produção e a disseminação dessa ideologia contam ainda com o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), com projetos financiados por grandes instituições privadas, como bancos, fundações e institutos. Isso significa que a produção acadêmica e intelectual do social-liberalismo é vasta e conta com importantes representantes, disseminando-se nos mais diversos espaços institucionais e formativos e em todas as esferas administrativas. Entre as principais referências internacionais para o social-liberalismo encontram-se Amartya Sen e Joseph Stiglitz, principalmente para o debate sobre justiça social, oportunidades educacionais e papel do Estado (BRANCO, 2013, p. 345-347).

⁶⁰ Como pontua Rodrigo Castelo Branco, a concepção social-liberal adotada pelo PSDB atacava sistematicamente a intervenção do Estado em políticas sociais voltadas para as classes mais pobres, afirmando repetidamente a ineficiência dessas, mas, por outro lado, nada se “fala sobre as políticas direcionadas aos efetivamente ricos, como o setor rentista da burguesia. Este é o caso preciso da política econômica” (2008, p. 33). A política fiscal de superávit primário adotada durante todo esse período se direcionou cada vez mais “para pagamentos dos juros das dívidas interna e externa” enquanto um “montante cada vez menor de recursos” foi direcionado para as políticas sociais. “Em outros termos, o pagamento dos juros das dívidas externa e interna às oligarquias financeiras ficou intocado”, de forma que os interesses dos segmentos de classes ligadas aos setores rentistas e financeiros foram resguardados (BRANCO, 2008, p. 33).

⁶¹ A divisão em dois tipos básicos – políticas ativas e políticas passivas – é a mais aceita e é baseada na natureza imitativa dos SPE europeus, porém, essa divisão não é unânime entre autores que pesquisam essa temática (RAMOS, 1997).

e políticas de crédito produtivo. Esses serviços visam atingir a demanda de trabalho, estimular novos empregos, intermediar mão de obra, qualificar a força de trabalho e oferecer crédito (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

As políticas passivas são voltadas para compensação temporária de renda e proteção ao trabalhador em situação de desemprego, com foco na transferência monetária temporária de renda e no apoio ao desempregado, tendo como instrumentos clássicos: seguro-desemprego, FGTS, abono salarial, políticas de adiantamento da aposentadoria e/ou que visam retardar a entrada de jovens no mercado de trabalho (POCHMANN, 1998), como já abordado na Introdução desse estudo e na Figura 1.

Dentro dessa organização, o Programa Seguro-Desemprego se destaca por condensar ambas as políticas (ativa e passiva), vinculando intermediação, qualificação profissional e o benefício do seguro-desemprego. A Lei 7.998/1990 e a Lei 8.900/1994, ambas sobre a regulamentação do Programa, trazem a qualificação profissional⁶² como “pendurada” ao Seguro-Desemprego, sendo uma de suas políticas integrantes.

Até esse contexto, não existia regulamentação específica do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador⁶³ (CODEFAT) sobre a qualificação profissional inicial e continuada no âmbito do Programa Seguro-Desemprego. Somente em 1995, quando o Codefat promulgou a Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, foram estabelecidos critérios para transferência dos recursos do FAT para o Plano Nacional de Educação Profissional⁶⁴ (PLANFOR), lançando, assim, as bases legais para o Planfor e para o que

⁶² Durante o período 1990-1994 as ações sobre a qualificação foram “muito incipientes”, como descrevem Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 238), circunscritas no “Programa de Reciclagem Profissional”, entre 1993-1994, durante o governo Itamar Franco, e a outras medidas que não se configuraram como política pública de cobertura nacional. Ainda antes, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI) (Decreto n. 53.324), criado em 1963 e financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), representou o maior investimento público federal para qualificação de força de trabalho com recursos públicos. O Programa foi gerido pelo MEC até 1975, quando passou à alçada do Ministério do Trabalho e Proteção Social. Esse Programa visou formar e especializar força de trabalho em um primeiro momento para o setor industrial, e depois para todos os setores da economia. Durante sua existência, de 1963 a 1982, “aproximadamente 2,6 milhões de pessoas realizaram cursos pelo PIPMOI/PIPMO” (BORDIGNON, 2020, p. 101).

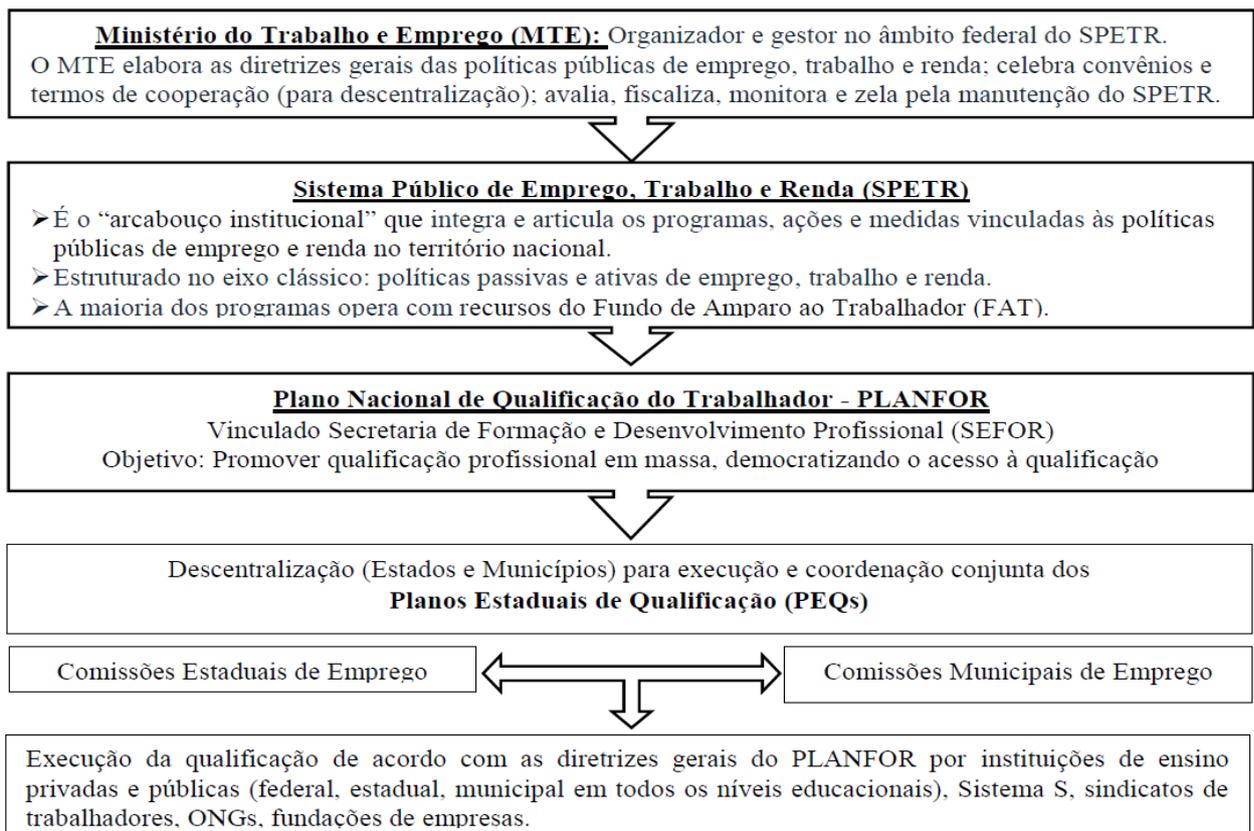
⁶³ O Codefat tem como funções: elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos das políticas do SPETR; acompanhar e avaliar as políticas públicas do SPETR; propor o aperfeiçoamento das normativas e portarias referentes às políticas do SPETR; exercer o controle social da execução das políticas; analisar as contas do FAT e os relatórios dos executores dos programas apoiados; fiscalizar a administração do FAT, entre outras funções.

⁶⁴ Resolução Codefat 126/1996. Em um primeiro momento, foi denominado Plano Nacional de Educação Profissional (PLANED). No entanto, em 1996 passou-se a utilizar a sigla PLANFOR com o nome Plano Nacional de Formação Profissional. A Resolução nº 194/1998 mudou o nome para Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, com a mesma sigla PLANFOR. Segundo Cêa (2003) essas mudanças visaram evitar confusão de nomes com outros Programas.

ficaria conhecido como “cursos do FAT”, no governo de Fernando Henrique Cardoso (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

No âmbito organizacional, as diretrizes do SPETR foram estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e a implementação dos programas ocorreu de forma descentralizada, por meio de convênios com estados e municípios. Para a qualificação profissional, as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Trabalho elaboraram Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e/ou Planos Municipais de Qualificação, de acordo com as diretrizes nacionais do Codefat, e firmaram convênios com o MTE, sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR)⁶⁵. A figura abaixo visa facilitar essa visualização organizacional.

Figura 2 - Estrutura organizacional do SPETR e da Qualificação Profissional ofertada pelo Planfor



Fonte: Elaboração própria.

⁶⁵ A SEFOR geriu o PLANFOR no período 1995-2000. Com um processo de reorganização do MTE, em dezembro de 2000 a SEFOR foi transformada em Departamento de Qualificação Profissional (DEQP), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a gestora institucional da qualificação profissional.

Alocada dentro desse “arcabouço institucional” do MTE, e como política pública do SPETR no âmbito do Programa Seguro-Desemprego, a qualificação profissional ofertada pelo Planfor é originária da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996 e Decreto 2.208/1997)⁶⁶, que integra a “qualificação profissional ou formação inicial e continuada” como “nível básico” de educação profissional e que se insere, ao mesmo tempo, como política de educação “não formal” e como política de emprego (MTE/SEFOR, 1995).

No caso do Planfor e do PNQ a qualificação profissional⁶⁷ é chamada de “não formal”, disponibilizada para qualquer interessado (com exceção de cursos específicos que exigem escolaridade mínima) e não está sujeita à regulamentação curricular do Ministério da Educação. São, portanto, Planos de Qualificação Profissional vinculados ao Ministério do Trabalho, como parte da política ativa de emprego do SPETR e financiados com recursos do FAT. No caso do Pronatec, a qualificação profissional (chamada nesse Programa de formação inicial e continuada) está subordinada e gerida pelo MEC, financiada com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não se inserindo como Programa do âmbito direto do SPETR.

Para evitar ambiguidades, já que são muitos os termos e há um conjunto confuso de expressões ligadas à educação profissional na modalidade inicial e continuada, tomamos emprestado a definição de Bordignon:

Definimos como qualificação para o trabalho, *lato sensu*, a relação social que se estabelece entre capital e trabalho e que se materializa no mercado, ou seja, no exercício do trabalho. Qualificação profissional ou formação profissional continuada, *stricto sensu*, é o processo de formação de capacidades de trabalho em instituições escolares, em similares (sindicatos, associações comunitárias, etc.) e no local de trabalho (2020, p. 63, grifos da autora).

⁶⁶ A Portaria nº 646/97 regulamentou os Art. 39 a 42 da LDB, que tratam da Educação Profissional. A Lei nº 9.394/1996, Capítulo III (Da Educação Profissional), regulamenta e dá diretrizes gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, definindo os diferentes níveis de educação profissional e tecnológica. Posteriormente, o Decreto 2.208/1997 separou a educação formal de nível médio da educação profissional de nível técnico, podendo ser ofertadas de forma concomitante ou sequencial.

⁶⁷ O debate sobre a educação escolar e a formação de trabalhadores é permeado por contradições, relações de poder e interesses múltiplos. Conforme pontua Bordignon (2013, p. 41) não é determinado apenas pelos interesses das “elites conservadoras”, embora eles sejam preponderantes, ou seja, envolve também os interesses e demandas das classes trabalhadoras, do setor produtivo, das forças políticas e econômicas. Para pesquisa aprofundada e crítica sobre as transformações nas políticas de educação profissional no contexto dos governos Lula, envolvendo o debate sobre a LDB e a expansão do ensino técnico de nível médio em articulação com o projeto social e econômico de desenvolvimento do país, consultar Bordignon (2013).

Longe de representar uma definição sumária destas expressões, essas definições apresentadas visam orientar a pesquisa, ou no sentido atribuído por Bordignon (2020, p. 64), servir de “guia na precisão dos conceitos”.

Retomando aspectos mais gerais do SPETR, um conjunto inédito de Programas foi criado a partir de meados dos anos 1990, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER e suas subdivisões: PROGER Urbano, concedendo crédito para áreas urbanas, e o PROGER Rural, para áreas rurais) e Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), ambos em 1995, e o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador⁶⁸ (PROEMPREGO), em 1996, com objetivo de gerar empregos e conceder crédito por meio de linhas especiais com recursos do FAT (IPEA, 2006).

Outro programa de microcrédito⁶⁹ para pequenos empreendimentos, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), criado em 1996, contemplou “300 mil empreendimentos até 2001” (IPEA, 2006, p. 408). Visando expandir o financiamento, em 2002 criou-se um novo programa, o FAT Empreendedor Popular, possibilitando o crédito para operações de capital de giro e facilitando as operações de microcrédito para empreendedores “populares”. “Porém, pode-se dizer que os resultados desses programas de microcrédito ainda são muito tímidos no que tange à criação, de fato, de uma rede de microcrédito no país, que atinja os mais pobres” (IPEA, 2006, p. 408).

Os programas apresentados, bem como outros não citados aqui, contribuíram para fortalecer o SPETR, possibilitando acesso ao crédito de forma menos burocratizada para grandes, pequenos e micro empreendimentos, ofertando qualificação profissional e expandindo o acesso a “benefícios de compensação”. Também foram criados programas de acordo com as especificidades regionais, como Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, voltado para atender exclusivamente a Região Nordeste e o Programa Protrabalho, voltado para o norte de Minas Gerais, lançado em 1998.

⁶⁸ A expansão do Programa, ocorrida em 1999, possibilitou incluir a alocação de recursos do FAT para investimentos em: saúde pública; educação; saneamento ambiental; projetos multissetoriais integrados; modernização da administração tributária; comércio e serviços; energia; telecomunicações; infraestrutura viária; construção naval e exportações. Essa expansão recebeu o nome de PROEMPREGO II. Em 2002 houve ainda PROEMPREGO III, para dar continuidade às versões anteriores.

⁶⁹ Conforme IPEA (2006, p. 409), “por microcrédito produtivo entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado agente de crédito com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica”.

O Quadro abaixo resume os principais Programas e linhas de crédito financiadas principalmente com recursos do FAT, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), englobando o ano de criação e o principal objetivo.

Quadro 2 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
1994/ 1995	Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) (submodalidades Proger Urbano, Proger Rural)	Estimular o empreendedorismo através de linhas de crédito produtivo para segmentos específicos
1994	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	Fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar
1995	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)	Democratizar a qualificação profissional
1996	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO)	Financiar empreendimentos de maior porte com potencial de geração de empregos
1996	Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)	Formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos (microcrédito)
1997	Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (PROFAE)	Expandir o acesso à educação profissional e formação de profissionais da área da saúde sem o ensino fundamental completo
1998	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (PROTRABALHO)	Financiar projetos estruturais em setores produtivos dessas regiões
1999	PROEMPREGO II	Ampliar recursos do Proemprego I a setores com forte potencial de geração de empregos
1999	Criação do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER)	Garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras
1999	Programa Brasil Empreendedor	Ofertar crédito para micro, pequeno e médio empreendedor
2002	PROEMPREGO III	Ampliar recursos para investimentos em energia elétrica, transportes, saneamento e turismo
2002	FAT Habitação; FAT Pró-inovação	Ofertar crédito para geração de emprego e renda em setores específicos
2002	FAT Empreendedor Popular (como parte do Proger Urbano)	Expandir o acesso ao microcrédito

Fonte: elaboração própria.

Nessa configuração do SPETR, o Sistema Nacional de Emprego⁷⁰ (SINE) tornou-se uma das instituições⁷¹ mais importantes, considerado a “porta de entrada” do SPETR, uma vez que estava/está presente nos 26 Estados e Distrito Federal, realizando a intermediação de força de trabalho, prestando informações e orientações sobre as (escassas) vagas disponíveis, realizando ações de divulgação e de encaminhamento sobre a qualificação profissional, juntamente com as Secretarias Estaduais do Trabalho, prefeituras municipais e centrais sindicais⁷².

As ações do Programa Seguro-Desemprego têm o SINE como principal operador (a habilitação é realizada no SINE, mas o pagamento do seguro ao beneficiário é realizado por intermédio de instituições bancárias), direcionando os/as usuários/as do seguro para a qualificação profissional e para a intermediação (IPEA, 2006).

Os programas criados nessa conjuntura, apesar de serem inéditos na história do país – reafirmando o caráter tardio dessas políticas no território nacional –, representaram iniciativas muito tímidas com as políticas ativas, como avalia Oliveira (2012, p. 501) ao constatar que “no período de 1995 a 2000 não chegaram a 1% do PIB”. Segundo a autora, “em 1995, para um total de 4,5 milhões de desempregados, o governo investiu apenas 0,62%. Em 2000, quando o número de desempregados chegava a 11,5 milhões, os investimentos em políticas de emprego foram de apenas 0,89%” do PIB, ressalta a autora (2012, p. 501), demonstrando que, apesar de a propaganda oficial do governo estampar a preocupação com políticas de geração de empregos e, principalmente, com “necessidade” de qualificação profissional, os gastos com essas políticas foram modestos, em um movimento contrário à propaganda.

Um novo período de fortalecimento do SPETR foi inaugurado em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo ano. Nessa nova gestão federal, o Planfor foi extinto em 2003 e o Plano Nacional de Qualificação tornou-se o principal representante da “Política Pública de Qualificação Social e Profissional”, voltada para, além da “universalização” da

⁷⁰ O Decreto nº 76.403/1975 criou o SINE, sob a gestão do MTE e seguindo as orientações da Convenção 88 da OIT. O funcionamento do SINE tornou-se atribuição das Secretarias Estaduais do Trabalho e o financiamento proveniente de recursos do FAT.

⁷¹ Dentre as instituições que fazem parte da operacionalização do SPETR, encontram-se: Caixa Econômica Federal, Postos de Delegacia Regional do Trabalho (DRTs) e SINE, que são operadores do seguro-desemprego. A política de oferta de crédito produtivo é operada por instituições bancárias, sendo as principais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A política de qualificação vinculada ao Ministério do Trabalho é operada por instituições de ensino privadas e públicas (federal, estadual, municipal, em todos os níveis educacionais), Sistema S, sindicatos de trabalhadores, ONGs e fundações de empresas. Para o Pronatec há outra forma de organização institucional e operacional, conforme Capítulo 4.

⁷² As centrais sindicais passaram a oferecer algumas atividades do SINE, como cadastramento de trabalhadores para o seguro-desemprego, oferta de serviços de intermediação de emprego e qualificação profissional, com recursos do FAT.

qualificação social e profissional (QSP), promover a “inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho” (Resolução Codefat 333/2003).

Sob uma conjuntura⁷³ singular de crescimento econômico⁷⁴ e de melhora dos indicadores de mercado de trabalho, o PNQ se propôs a articular a qualificação social e profissional com o “novo projeto de desenvolvimento nacional⁷⁵” promovido pelo governo federal, visando, assim, estabelecer um “compromisso social” (principalmente com aumento do emprego formal, defesa da justiça social e políticas de redistribuição de renda (SADER, 2013)) da Política de Qualificação Social e Profissional (QSP) com a redução das desigualdades sociais. Esses direcionamentos podem ser visualizados quantitativamente nos indicadores do mercado de trabalho.

A taxa de desemprego seguiu em queda durante os dois governos Lula, com exceção dos anos 2005 e 2009 quando há um “arrefecimento do crescimento econômico em 2005” e a crise econômica mundial em 2008. Nos demais anos decresceu, registrando a taxa de desemprego de 9,7% no primeiro ano de governo Lula e 8,4% em 2006. No início do segundo mandato, em 2007, a taxa de desemprego de 8,1% seguiu em queda, registrando 7,1% em 2008 e 8,3% em 2009 (COLOMBI, 2018, p. 93).

A taxa de informalidade alcançou 51% de trabalhadores em 1999, mostrando um comportamento tendencial de queda a partir de 2002, atingindo 30% da população ocupada

⁷³ Não é o objetivo explicitar todas as visões sobre o tema. Por isso, a escolha metodológica se dirigiu para o ponto de vista adotado por Rodrigo Castelo Branco (2008; 2009; 2012; 2013), que refere-se ao governo Lula e a este período como “uma espécie de Terceira Via” com algumas renovações, mudanças importantes e com um “sentido conceitual inovador” em relação ao governo anterior (BRANCO, 2009). Essa conjuntura de crescimento recebeu nomes diversos como “neodesenvolvimentismo” para Boito (2012) e “pós-neoliberalismo” para Sader (2013). Apesar das diferenças de análise, algumas características desse período são comuns nos três autores e se referem a: crescimento econômico concomitante a expansão de uma política de transferência de renda; política de valorização do salário mínimo; estímulo ao consumo das camadas sociais mais pobres; fortalecimento do BNDEs através de elevação da dotação orçamentária para financiamento subsidiado de empresas nacionais de grande porte; política econômica anticíclica; elevação do investimento estatal em infraestrutura; fortalecimento do emprego formal e fortalecimento de políticas públicas. Colombi (2018) analisa essa conjuntura a partir da política de coalizão implementada pelo governo Lula. Segundo a autora, essa coalizão permitiu avanços em algumas pautas de interesses dos trabalhadores, como na política de valorização do salário mínimo, da agricultura familiar e do cooperativismo. Para a análise detalhada dessa conjuntura, ver os/a autores/a citados/a.

⁷⁴ Mudanças na conjuntura mundial, sobretudo com o aumento da “demanda chinesa por duas das exportações mais valiosas do Brasil, soja e minério de ferro, decolaram, em meio a um aumento exorbitante no preço das commodities” e contribuíram para uma reviravolta na economia nacional (ANDERSON, 2011, p. 28). O redirecionamento das políticas estatais e a conjuntura externa favorável permitiram que o país retomasse o crescimento econômico, o Estado aumentou os investimentos públicos, aperfeiçoou programas sociais já existentes e intensificou a atuação em políticas públicas.

⁷⁵ Importante crítica ao suposto “novo” desenvolvimentismo inaugurado na América Latina, incluindo o Brasil, a partir dos anos 1990, é feita por Burginski (2016). Segundo a autora, “se trata de um novo desenvolvimento para o neoliberalismo e, portanto, suas construções ideológicas sobre o Estado, desenvolvimento e empregabilidade não se constitui em uma alternativa, senão apenas uma sofisticação da contrarreforma. Trata-se de uma ideologia que visa “recompôr” as velhas promessas neoliberais como crescimento econômico, aumentar a empregabilidade, mas com perda de direitos” (BURGINSKI, 2016, p. 8).

em 2012, “o seu menor nível em 20 anos de análise”, que compreende o período de 1992-2012 (BARBOSA, 2014, p. 297).

Apesar da queda expressiva da taxa de desemprego, “atingindo seu menor nível histórico”, 6,7% em 2012, taxa essa observada somente em 1994 e em 1995, as diferenças regionais mantiveram-se, com destaque para Norte e Nordeste que “apresentaram a menor redução e continuam com uma taxa de desemprego substancialmente acima da taxa agregada (8% e 8,8%, respectivamente)” e seguem apresentando significativamente as piores taxas de informalidade em comparação com as demais regiões no ano de 2012 (IPEA, 2013, p. 5).

No bojo dessa conjuntura, um conjunto de novos programas e ações vinculados ao SPETR foi lançado pelo governo Lula. Em 2003, foi instituído o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), com foco na escolarização, inserção de jovens no mercado de trabalho, criação de postos de trabalho, estímulo a “ocupações alternativas” geradoras de renda, qualificação social e profissional e inclusão social.

Para concessão de crédito especial para microempreendedores populares foi criado, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO, Lei nº 11.110/2005), voltado para incentivar a geração de trabalho e renda entre pequenos empreendimentos, para “fomento direto à economia solidária”, ofertando “crédito assistido, ou seja, com a orientação técnica necessária ao desenvolvimento sustentável destes empreendimentos, representando um instrumento fundamental para ampliar a geração de emprego e renda” (MTE, 2007, p. 44). Em 2006, o PNMPO firmou 828.847 contratos de microcrédito, equivalentes a R\$ 832 milhões em recursos financeiros emprestados/concedidos, principalmente via Banco do Nordeste do Brasil (MTE, 2007, p. 11).

Nesse mesmo ano foram lançadas diversas linhas de crédito especiais, com recursos do BNDES e do FAT, para dinamização, oferta de crédito e investimento em modernização da indústria pelo Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ). As linhas especiais de crédito criadas nesse contexto, como FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-americana; FAT Inclusão Digital e FAT Cédulas de Produto Rural Financeira (CPRF)/Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), visaram gerar emprego e renda por meio da concessão de crédito a diferentes segmentos econômicos.

Ainda com recursos do FAT foram criadas em 2006 as linhas de crédito FAT Giro Setorial, FAT Giro Cooperativo Habitacional e FAT Giro Cooperativo Agropecuário, com objetivo de ofertar crédito para determinados setores da economia (MTE, 2007, p. 23). Há,

ainda no âmbito das linhas de crédito do FAT, a modalidade FAT Jovem Empreendedor, voltada para oferta de crédito para micro e pequenas empresas de jovens empreendedores como titulares.

As linhas de crédito com recursos do FAT possibilitaram um volume crescente de operações de crédito, facilitando novos empreendimentos; no entanto, para o IPEA, chama atenção “um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em função da sobreposição” existente entre algumas delas (2006, p. 434). Outro questionamento⁷⁶ feito pelo Instituto se refere à amplitude do crédito para financiamentos difusos, por exemplo, “de imóveis usados, bens de capital com até dez anos de uso e empréstimos para consumo” (IPEA, 2006, p. 434). Ademais, o uso dos recursos para consumo individual⁷⁷ ou para aquisição de bens de capital usados (como o Programa MODERMAQ) torna obscura a alocação de recursos do Fundo e dificulta sua avaliação. Essa amplitude é questionável quanto à geração de emprego e renda e abre espaço para que se coloque em dúvida o impacto de determinadas linhas de crédito na geração de emprego (IPEA, 2006).

Em 2006, considerando-se todas as linhas disponíveis pelo FAT, foram contratadas cerca de 2,8 milhões de operações de crédito, resultando na aplicação de R\$ 25 bilhões. Em 2006, foram realizadas 2,2 milhões de operações de financiamento aos micro e pequenos empreendimentos urbanos, principalmente com o PROGER Urbano, com a aplicação de R\$ 7,1 bilhões (MTE, 2007, p. 11).

Em 2005 o MTE formalizou a sigla Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda⁷⁸ (SPETR), reorganizou as políticas de emprego, trabalho e renda, com objetivo de construir uma “nova institucionalidade”⁷⁹ (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 240) no

⁷⁶ Outro importante questionamento feito pelo Instituto se refere aos usos do FAT para o cumprimento das metas anuais de superávits fiscais. Para atingir esse objetivo, parte da receita bruta do PIS/PASEP é destinada ao Fundo Social de Emergência, rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal e posteriormente de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Outra parte importante de recursos do FAT é destinada ao BNDES para programas de desenvolvimento. As desvinculações para a estabilização monetária (utilizando em média 20% dos recursos do FAT), somados aos recursos destinados ao BNDES (utilizando em média 40% dos recursos do FAT), destinam importante parcela da receita primária do FAT para finalidades difusas, como questiona o IPEA (2006). No período de 2000 a 2005, “já sob influência da DRU, o limite foi de 20% de desvinculação anual” para essa finalidade (IPEA, 2006, p. 418).

⁷⁷ Resolução Codefat 359/2003: permite financiamento de bens de consumo duráveis.

⁷⁸ A denominação Sistema Público de Emprego vigorou até 2005. A mudança para Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é fruto dos I e II Congressos Brasileiros do SPETR ocorridos em dezembro de 2004 e em agosto de 2005, respectivamente (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 138).

⁷⁹ Alguns atores afirmam que é somente com o marco da Resolução Codefat n 466/2005 que se pode efetivamente falar de um SPETR no Brasil, já que, antes, as ações se desenvolviam de forma desarticulada, “ocorrendo sobreposição de ações e de instituições, resultando em baixa eficiência e eficácia”, entre outros problemas (MORETTO, 2010). Para Moretto (2010) e Serra (2009) é a partir de 2005 que o SPETR realmente se efetiva de forma integrada e articulada. No entanto, há uma vasta quantidade de autores que localizam o SPETR brasileiro na década de 1990 (CARDOSO JR., 2009; IPEA, 2006), tendo como marco a definição estável da

Sistema, corrigir as deficiências dos programas, informatizar e consolidar o SPETR em todo o território nacional.

Nesse mesmo ano, o governo federal lançou o Projeto Escola de Fábrica⁸⁰, custeado com recursos do FNDE, vinculado ao Ministério da Educação, em parceria com o MTE e com outros Ministérios, como parte integrante da Política Nacional para a Juventude, com a finalidade de ofertar formação profissional inicial e continuada para “jovens de baixa renda” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Outros Programas foram lançados com o objetivo de aumentar a cobertura populacional em programas de geração de renda, inserção no mercado de trabalho e qualificação profissional, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens⁸¹ (ProJovem), em 2005, que se destinou a jovens de 18 a 24 anos, sem vínculo empregatício e que não tivessem concluído a 8ª série do ensino fundamental.

A mesma Lei que criou o ProJovem também instituiu o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho⁸², destinado aos estudantes de educação superior (prioritariamente com idade inferior a 29 anos) e aos trabalhadores da área da saúde, “visando à vivência, ao estágio da área da saúde, à educação profissional técnica de nível médio, ao aperfeiçoamento e à especialização em área profissional, como estratégias para o provimento e a fixação de profissionais em programas, projetos, ações e atividades e em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde” (LEI nº 11.129/2005).

O Projovem⁸³ expandiu-se em 2007 para englobar uma parcela maior de jovens, com quatro novas modalidades⁸⁴: ProJovem Adolescente (Serviço Socioeducativo), sob gestão do

fonte financiadora (FAT) do seguro-desemprego, grandes programas (PLANFOR, PROGER, PROEP, etc.) e demais políticas de emprego e renda criadas nos anos 1990, bem como a Constituição Federal de 1988 (sobretudo o Artigo 239 que estabelece o abono salarial); ou seja, este conjunto de ações, medidas, legislações e programas criaram a base para a organização do SPETR nos anos 1990, embora ainda não tenha recebido oficialmente esse nome.

⁸⁰ O público alvo deveria ter idade entre 16 e 24 anos, renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e estar matriculado na educação básica regular da rede pública ou na modalidade Educação de Jovens e Adultos, prioritariamente no ensino de nível médio. Durante o período do curso, o Projeto concederia bolsa-auxílio no valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 11.180/2005. Os cursos tinham de duração mínima de 600 horas.

⁸¹ Esse programa (Lei nº 11.129/2005) foi executado e gerido pelo MEC, com o objetivo de elevar o grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental e à qualificação profissional. Os jovens poderiam receber uma bolsa mensal, por até um ano, no valor de R\$ 100,00 (recursos da União repassados por convênio), devendo desenvolver “ações sociais” em suas comunidades. Criado para ter duração de dois anos, o programa tinha como meta para 2005 atender 200 mil jovens.

⁸² Coube ao Ministério da Saúde a responsabilidade técnico-administrativa e financeira desse Programa (Lei nº 11.129/2005).

⁸³ A expansão do Projovem permitiu que esse se tornasse um dos maiores Programas nacionais voltados para jovens de baixa renda com escolarização básica incompleta, buscando inseri-los no sistema educacional e no

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ProJovem Urbano (Secretaria Geral da Presidência da República); ProJovem Campo: Saberes da Terra (MEC) e ProJovem Trabalhador (MTE).

O Quadro abaixo sintetiza os principais programas do SPETR no contexto 2003-2010, englobando o ano de criação e o principal objetivo.

Quadro 3 - Principais programas e linhas de crédito criadas no contexto do governo Lula (2003-2010) (continua)

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
2003	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens	Estimular a qualificação de jovens. Apoiar empreendimentos coletivos formados por jovens
2003	Linhas de Crédito: FAT Revitalização; FAT Exportação; FAT Fomentar e FAT Infraestrutura	Conceder crédito com o objetivo declarado de gerar emprego e renda
2003	Programa Economia Solidária	Apoiar a formação de incubadoras e de empreendimentos solidários pelo fomento direto; Divulgar informações sobre economia solidária
2003	Plano Nacional de Qualificação (PNQ)	Universalizar a oferta de qualificação profissional
2003	Plano Nacional para Erradicação do Trabalho escravo	Erradicar o trabalho Escravo; Fortalecer a fiscalização
2004	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ)	Promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país
2005	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; conceder “crédito assistido” e orientação técnica
2004/ 2005	Linhas de Crédito: FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-americana; FAT Inclusão Digital; e FAT Cédulas de Produto Rural	Conceder crédito com objetivo declarado de gerar emprego e renda
2005	Projeto Escola de Fábrica	Ofertar formação técnica a jovens
2005	Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)	Elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental e à qualificação profissional de jovens
2005	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)	Ofertar educação profissional técnica integrada ou concomitante ao ensino médio; Ofertar qualificação profissional, incluindo a formação inicial e continuada integrada ou concomitante

mercado de trabalho, atendendo prioritariamente jovens residentes nos municípios ou regiões com maiores índices de violência contra a juventude negra, jovens em conflito com a lei, jovens com necessidades especiais, catadores de resíduos sólidos, egressos do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), mulheres em sistemas prisionais, jovens agricultores familiares, jovens em situação de desemprego, entre outros (Lei 11.692/08).

⁸⁴ As novas versões previam a concessão de auxílio financeiro, no valor mensal de R\$100,00, aos jovens que se enquadrassem nos critérios estabelecidos pela Lei nº 11.692/2008.

Quadro 3 - Principais programas e linhas de crédito criadas no contexto do governo Lula (2003-2010) (conclusão)

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
	(vinculado ao MEC)	ao ensino médio ou ao ensino fundamental.
2005	Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho (Ministério da Saúde)	Promover a educação profissional técnica de nível médio, aperfeiçoamento e especialização em área profissional da saúde
2007	Brasil Profissionalizado (vinculado ao MEC)	Fortalecer a oferta da formação técnica de nível médio; Estimular o ensino médio integrado à educação profissional; Articular formação geral e educação profissional
2007	Rede e-Tec Brasil (Vinculado ao MEC)	Ofertar cursos técnicos e de qualificação profissional, na modalidade a distância
2007	Expansão do ProJovem nas modalidades: ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; ProJovem Urbano; ProJovem Campo: Saberes da Terra e ProJovem Trabalhador	Inserir jovens no sistema educacional e no mercado de trabalho, atendendo prioritariamente segmentos específicos delimitados por cada Programa
2008	PlanSeQ Bolsa Família	Ofertar qualificação social e profissional específica para usuários/as do Programa Bolsa Família, em articulação com o PAC e com o MDS
2010	Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente	Promover o Trabalho Decente; Aperfeiçoar mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas de emprego; Fortalecer o diálogo e intercâmbio com as agendas dos organismos internacionais.

Fonte: elaboração própria.

Apesar desse quantitativo significativo de novos programas, linhas de crédito e do fortalecimento do SPETR pelo governo Lula, o IPEA (2006, p. 409) constata que esses programas apresentam “baixa cobertura” diante da demanda e das condições de desigualdade do mercado de trabalho, “ou, em outras palavras”, apresentam “reduzido peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego” (IPEA, 2006, p. 409). Isso porque esses Programas são insuficientes para atender à demanda de desempregados⁸⁵, além do que, o SPETR e suas políticas não intervêm nos determinantes do emprego, mesmo em uma conjuntura de aumento do emprego formal como registrado nos governos Lula.

No âmbito do Ministério da Educação, algumas medidas merecem destaque, pois em 2011 passaram a fazer parte do Pronatec, que será analisado abaixo.

⁸⁵ Para análise crítica econômica sobre os elementos-chave que determinam o emprego no capitalismo contemporâneo, cf. Pochmann (1998). Os determinantes macroeconômicos do nível de emprego e da qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR/MTE.

O Programa Brasil Profissionalizado, vinculado ao MEC e com recursos advindos do FNDE, foi instituído pelo Decreto nº 6.302/2007 e teve como objetivo fortalecer o ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais e do Distrito Federal. Os recursos poderiam ser utilizados para a construção, ampliação e equipagem das redes de educação profissional, incluindo a qualificação de profissionais da educação (não englobando o pagamento de profissionais da educação). Para participar da iniciativa, os entes federados deveriam aderir formalmente ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007).

O Brasil Profissionalizado atendeu instituições de educação profissional de 24 estados de 2007 até janeiro de 2016. Segundo dados do Senado (2017, p. 54) “foram concluídas 342 obras, sendo 86 novas escolas e 256 ampliações e/ou reformas. Foram entregues, ainda, 635 laboratórios para aulas práticas”.

Outra iniciativa, a Rede e-Tec Brasil (Decreto nº 6.301/2007), ligada ao MEC, visou ofertar cursos técnicos e de qualificação profissional, na modalidade a distância⁸⁶.

Tais iniciativas promoveram, como destaca Pinheiro Jr. (2019, p. 29), diferenças quantitativas significativas na educação em relação ao governo anterior. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a expansão das vagas nas escolas técnicas federais e o aumento no financiamento da educação básica são alguns exemplos de expansão da política educacional que, no entanto, “não necessariamente, remetem a alterações de qualidade”, pontua o autor. Portanto, cada programa deve ser analisado de forma particularizada, buscando o movimento dinâmico de mudanças, avanços e/ou retrocessos, todavia, dentro dessa conjuntura sócio histórica determinada.

Já o governo Dilma, iniciado em 2011, herdou as consequências da crise internacional de 2008, principalmente a desaceleração do crescimento da economia, em uma conjuntura de crise mundial do capital, com declínio dos indicadores econômicos, diminuição do ritmo de expansão da economia e do mercado de trabalho, em comparação ao governo anterior (DIEESE, 2012). Nesse cenário, o PIB de 7,6% em 2010 apresentou, em 2011 “uma taxa de

⁸⁶ Para uma crítica à modalidade de ensino a distância, conferir a publicação “Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social”, que destaca o posicionamento enfático do Conjunto CFESS/CRESS contra a precarização do ensino de Serviço Social, processo esse agravado pela modalidade a distância. Apesar de se tratar especificamente do Serviço Social, o material apresenta sólidos argumentos que comprovam a precariedade, a baixa qualidade, o acirramento da mercadorização da educação e outros aspectos de tal modalidade de ensino. Disponível em: www.cfess.org.br/arquivos

variação do PIB anual de 2,7%, claramente mais modesta” do que no ano anterior (DIEESE, 2012, p. 3).

No novo contexto, as correlações de força se modificaram. Ao herdar a “tarefa de continuar fomentando o crescimento da economia nacional” até então em curso, Dilma também recebeu a “responsabilidade de gerir a crise⁸⁷ econômica mundial que contaminou a economia norte-americana e da Europa em 2008, conhecida como “crise da bolha imobiliária”” (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 8). Dessa maneira, o governo “buscou desde o primeiro ano (2011) sustentar e estimular a continuidade” do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo anterior, com “medidas anticíclicas de controle dos gastos públicos e da inflação como resposta às ameaças de contaminação do país com a crise econômica europeia” (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 8).

Mesmo com a queda do crescimento econômico, e posteriormente com a crise política interna instaurada no país, as taxas de desemprego mantiveram-se “em baixo patamar entre os anos de 2011 e 2014”, chegando ao fim de 2012 à taxa de 6,1% (COLOMBI, 2018, p. 95). Em 2012 foram colocados no mercado de trabalho 725.368 trabalhadores pela ação do SINE, número este 23,08% inferior ao alcançado em 2011, quando foram colocados 943.019 trabalhadores (BRASIL, 2012). Para o ano de 2011, dados da RAIS⁸⁸ afirmam que foram gerados 2,2 milhões de vínculos empregatícios no mercado de trabalho formal brasileiro (DIEESE, 2012, p. 2). As políticas governamentais de incentivo ao consumo e ao desenvolvimento de setores específicos (medidas populares de facilitação do crédito e de incentivo ao consumo; isenções para setores econômicos e crédito subsidiado) foram responsáveis em grande parte pela manutenção desses indicadores, como aponta Colombi (2018).

Os dados indicam ainda que a rotatividade, característica marcante do mercado de trabalho brasileiro, manteve-se elevada, evidenciando a curta duração dos vínculos. No ano de 2010 e de 2011, 66,3% dos vínculos formais tiveram duração inferior a um ano (DIEESE,

87 Uma abordagem sobre a recente (2008) crise do capital em escala mundial, seu “crescimento descomunal”, bem como suas consequências para a redução da produção, para os níveis de emprego, para o campo social e para as relações de trabalho, a partir dos fundamentos teórico-políticos marxistas, são abordadas por Rosa Marques e Paulo Nakatani no livro: **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo, Editora Brasiliense, 2 edição, 2010, 73p. Outra abordagem sobre a crise do capital é feita por Mello; Sabadini e Braga (2019, p. 16), que analisam a “dinâmica recessiva da economia capitalista mundial ao longo das últimas décadas, manifestada especialmente a partir da crise de 2007-2008”, dando ênfase aos “efeitos diretos tanto na periferia quanto no centro do sistema capitalista mundial”, sobretudo as mudanças ocorridas no mercado de trabalho brasileiro. Cf. MELLO, Gustavo; SABADINI, Mauricio de Souza; BRAGA, Henrique. Acumulação de capital, crise e mercado de trabalho no Brasil contemporâneo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, 2019, p. 15-25.

⁸⁸ Dados analisados pelo DIEESE (2012). Para a RAIS, o estoque de empregos formais se refere ao total de contratos de trabalho que estavam vigentes em 31 de dezembro de cada ano.

2012, p. 12). Entre os “desligamentos por término de contrato, mais de 2/3 ocorreram com menos de três meses de trabalho no posto” (DIEESE, 2012, p. 19). Outros indicadores apontam para aumento da formalidade nos anos 2011 e 2012 e para a manutenção da trajetória de crescimento da remuneração real média dos trabalhadores formais brasileiros, que, entre 2009 e 2011, registrou o “ganho de 5,6% no acumulado do período, chegando a R\$ 1.967,94”⁸⁹ (DIEESE, 2012, p. 13).

A manutenção de políticas governamentais, como a valorização do salário mínimo; o Programa “Minha Casa Minha Vida”, com acesso ao crédito imobiliário para os mais pobres; o Programa de Aceleração do Crescimento e os incentivos e subsídios para as obras da Copa do Mundo sediada no Brasil, em 2014, foram importantes políticas que influenciaram a manutenção da taxa de formalização e a taxa de desemprego em um “baixo patamar” no primeiro governo Dilma (COLOMBI, 2018). No entanto, nos alerta a autora que foram justamente esses setores (construção civil, principalmente; alojamento e alimentação e de transporte, armazenagem e comunicação) que apresentaram “maior peso das ocupações”, são os que registram menores remunerações (entre meio e 2 salários mínimos) e alta rotatividade (COLOMBI, 2018, p. 96). Nesse aspecto, embora o cenário aponte para um maior nível de formalização, a tendência de flexibilidade das relações laborais se manteve, bem como a heterogeneidade característica do mercado de trabalho brasileiro, elementos que levam Colombi (2018, p. 100) a afirmar que a formalização e a redução de desemprego, de forma separadas, não podem ser entendidas como “sinônimo de ocupações de qualidade”⁹⁰.

A organização das políticas do SPETR no governo Dilma passou por importantes modificações, principalmente na qualificação profissional inicial e continuada, que ganhou novos contornos. Utilizando o termo formação inicial e continuada (FIC), essa política passou a ser prioritariamente vinculada ao MEC, com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec, Lei 12.513/2011), gerido pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), com financiamento pelo FNDE, como já explicitado acima. O Pronatec não foi institucionalmente localizado no conjunto das políticas do SPETR, nem financiado com recursos do FAT.

⁸⁹ Em R\$ de agosto/2012, segundo o INPC-IBGE (DIEESE, 2012, p. 13).

⁹⁰ Principalmente quando se analisam as “relações de emprego disfarçadas”, como trabalho estágio, pessoa jurídica, Micro Empreendedor Individual (COLOMBI, 2018, p. 101) e mais recentemente nas modalidades de “trabalho intermitente”, trabalho por demanda, etc.

O PNQ⁹¹ continuou a ser executado paralelamente ao Pronatec, porém suas ações foram retraindo paulatinamente, a ponto de em 2013 ter ofertado QSP para 15.312 trabalhadores e em 2014 para 3.875 trabalhadores (DIEESE, 2015). A QSP ofertada pelo MTE registrou “um corte nos valores gastos, que em 2011 foi de quase 50%. Considerando que os gastos dão um indício da prioridade dada a determinado programa, fica clara a contínua perda de espaço” do PNQ e do MTE como gestor dessa política (IPEA, 2013, p. 289).

Em resumo, o Pronatec apresentou cinco iniciativas: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Programa Brasil Profissionalizado; Rede e-Tec Brasil; Bolsa-Formação; Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Apesar da intensa propaganda “novidadeira” que recaiu sobre o Pronatec (BORDIGNON, 2020), somente a Bolsa-Formação e a ampliação do financiamento estudantil são ações realmente novas, as demais ações já existiam e tornaram-se agregadas ao Pronatec.

O Pronatec Bolsa-Formação, se dirige a dois grandes grupos, sendo: estudantes (ensino médio e educação de jovens e adultos), beneficiários da Bolsa-Formação Estudante; e um segundo grande grupo formado por trabalhadores em geral, beneficiários da Bolsa-Formação Trabalhador para realização dos cursos FIC.

Nessa conjuntura, uma importante alteração na legislação⁹² (Lei nº 12.513/2011) que regulamenta o recebimento do seguro-desemprego estabeleceu regras mais rígidas para recebimento do benefício, sobretudo quanto ao tempo de contribuição, tempo de recebimento e intervalo entre um acesso e outro. A formação inicial e continuada passou a ser uma condicionalidade para o recebimento do seguro-desemprego aos trabalhadores dispensados sem justa causa. E ainda, a referida Lei estabeleceu que o benefício poderá ser cancelado pela recusa por parte do trabalhador em se matricular em curso condizente com sua qualificação registrada ou declarada, ou por sua evasão.

No rol dos programas já existentes e financiados pelo FAT, o governo Dilma manteve o Proger e o Projovem, dentre outros já instituídos. Porém, esses Programas foram arrefecendo, como nos “gastos com o Programa de Economia Solidária”, que “depois de aumentarem em 2010, experimentaram um recuo de quase 10%. Os investimentos no

⁹¹ Com o foco no Pronatec, o PNQ passou a “atingir um contingente limitado de educandos”. A maior parte dos cursos PNQ a partir de 2011 “refere-se a convênios firmados no passado, e que acabam sendo executados como “restos a pagar”” (IPEA, 2013, p. 298).

⁹² Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/seguro-desemprego/modalidades/seguro-desemprego-formal> Acesso em 25 de maio de 2020.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) recuaram em cerca de 17% e têm perdido espaço no orçamento do MTE” (IPEA, 2013, p. 289).

Segundo avalia o IPEA (2013, p. 289), as políticas do SPETR não ganharam destaque na nova gestão: “o mesmo pode ser dito para o programa de intermediação de mão de obra e até para a maioria dos outros programas”, o que demonstra que o SPETR e suas políticas “não têm sido realmente priorizadas”, como se verifica no Quadro abaixo. Enfim, o “MTE perdeu centralidade na definição das políticas da área” (IPEA, 2013, p. 289) e o Pronatec ocupou os holofotes, tornando-se “a vitrine” (GOMES, 2016) do governo Dilma.

O quadro abaixo sintetiza alguns dos principais programas criados durante o governo Dilma Rousseff, englobando o ano de criação e o principal objetivo.

Quadro 4 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Dilma Rousseff (2011-2014) (continua)

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
2011	Pronatec e suas cinco ações previstas na Lei nº 12.513/2011: a) Rede e-Tec Brasil; b) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; c) Programa Brasil Profissionalizado; d) Bolsa-Formação e e) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem.	Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de Cursos Técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC); expandir a rede física de Educação Profissional e Tecnológica; ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores por meio do incremento da formação e qualificação profissional.
2011	Portal Mais Emprego	Informatizar, integrar e uniformizar os serviços do SPETR.
2012	Lei das Cooperativas de Trabalho	Regulamentar as cooperativas de trabalho.
2012	Expansão das linhas de financiamento estudantil: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Técnico (FIES) nas modalidades FIES Técnico e FIES Empresa	Fies Empresa – Disponibilizar financiamento para empresas que desejam oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores; Fies Técnico: Disponibilizar financiamento para cursos técnicos, sendo os estudantes os contratantes, em caráter individual.
2012	Pronatec Copa e Pronatec Copa in company, em parceria com o Ministério do Turismo;	Qualificar trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nos setores de turismo, hospitalidade ou lazer.
2012	Pronatec Seguro-Desemprego, em parceria com o Ministério do Trabalho (Decreto 7.721/2012 e Decreto 8.118/2013)	Atender trabalhadores requerentes do Seguro-Desemprego, encaminhando-os a cursos FIC
2012	Pronatec Brasil sem Miséria em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Direcionar formação inicial e continuada para segmentos específicos atendidos pelo Plano Brasil Sem Miséria

Quadro 4 - Principais programas e linhas de crédito criadas durante o governo Dilma Rousseff (2011-2014) (conclusão)

Ano	Programa	Foco/objetivo principal
2013	Pronatec Empreendedor, em parceria com SEBRAE	Direcionar FIC para micro e pequenos empreendedores. Estimular novos negócios.
2014	Anteprojeto MTE para criação do Sistema Único de Trabalho (SUT)	Reestruturar e fortalecer o SPETR e as políticas de trabalho e renda
	Pronatec Aprendiz (MTE), Manutenção do Programa	Ofertar formação inicial e continuada para participantes do Programa Jovem Aprendiz
	Pronatec Certific (MTE), Manutenção do Programa de Certificação	Certificar trabalhadores através do processo de Certificação de Saberes
	Pronatec ProJovem Trabalhador (MTE), Manutenção do Programa	Ofertar formação inicial e continuada para Jovens
2013	Pronatec Prisional, em parceria com o Ministério da Justiça	Oferecer FIC para as pessoas em cumprimento de penas em todos os regimes (fechado, semiaberto e aberto).
2013	Pronatec Ambiental, em parceria com Ministério do Meio Ambiente	“Apoiar cadeias produtivas sustentáveis e atender ao mercado de trabalho específico da área ambiental” (SENADO, 2017, p. 30-1).
2014 - 2015	Pronatec Bolsa Verde-Extrativismo, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e como parte do Programa Bolsa Verde	Ofertar qualificação inicial e continuada para extrativistas e comunidades tradicionais que vivem em territórios atendidos pelo Programa Bolsa Verde e extrativistas que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável
2014	Pronatec Catadores, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente	Ampliar a oferta da qualificação profissional e tecnológica de catadores de materiais recicláveis, devidamente cadastrados, preferencialmente beneficiários do Bolsa Família.
2014	Pronatec Mulheres Mil, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (vinculado ao Plano Brasil Sem Miséria a partir de 2014)	Ampliar a oferta da qualificação profissional para mulheres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria.

No conjunto de medidas⁹³ tomadas nessa conjuntura, algumas buscaram conter os efeitos da crise internacional e atender à interesses “dos segmentos hegemônicos”, com prioridade para “atender às demandas dos industriais” e no âmbito educacional com prioridade para atender à demanda de formação oriunda dos setores privados (DRABACH,

⁹³ O amplo conjunto de medidas pode ser verificado na tese de Drabach (2018). Para exemplificar, algumas que visaram impulsionar e atender demandas do setor industrial, principalmente, foram: redução das taxas básicas de juros (de 12,5% em 2011 para 7,5% em 2013); redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como parte do Programa Brasil Maior; ampliação de crédito por meio do BNDES, principalmente para setores da produção industrial e de inovação tecnológica; desoneração da folha de pagamento; Programa de Investimentos em Logística (PIL), entre outras (DRABACH, 2018, p. 87).

2018). Esse direcionamento fortaleceu interesses do projeto educacional privado para a formação profissional da classe trabalhadora (DRABACH, 2018).

Até 2013, discursos diversos, de centrais sindicais, movimentos sociais e de entidades representativas da burguesia, conciliavam elogios aos governos petistas, principalmente à Lula, exaltando o crescimento da “nova” classe média possibilitado pelas políticas de expansão do consumo e do crédito, valorização do salário mínimo, benefícios fiscais, políticas de acesso ao ensino superior, entre outros aspectos. Todavia, as contradições da suposta “coalizão de classes” não tardaram a aparecer, principalmente quando o contexto internacional de crise⁹⁴ se acentuou e quando frações da burguesia se sentiram insatisfeitas⁹⁵, ou, nas palavras de Mauro Iasi, “o mais importante é que [o pacto] funciona enquanto a burguesia desejar que funcione” (IASI, 2017, p. 348 apud RIBEIRO 2020, p. 114). Esse pêndulo das relações de poder, de produção e reprodução do capital caminhou para um desfecho golpista.

O estreitamento com os diversos segmentos empresariais, principalmente com o incentivo à política industrial, visando contornar os efeitos da crise e criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento industrial, trouxe à tona, de acordo com Vasconcelos e Amorim (2016, p. 9), “uma das contradições visíveis da política econômica adotada pelo governo Dilma, qual seja: a que se refere ao relacionamento com o empresariado, aos incentivos dispensados a ele e a questão da ampliação ou diminuição do papel do Estado no setor produtivo”. No plano interno dessas movimentações de interesses e poder, o crescimento do setor exportador de *commodities*, dependente da demanda chinesa⁹⁶, representou o “fortalecimento de outras frações de classe, especialmente de segmentos exportadores⁹⁷ e de parte da burguesia nacional”, por outro lado, gerou uma “fissura” na hegemonia da fração bancário-financeira” (VASCONCELOS, AMORIM, 2016, p. 9).

⁹⁴ A crise internacional iniciada nos EUA apresentou efeitos diferentes nas regiões do mundo neoliberalizado. Se em um primeiro momento o governo conseguiu postergar os efeitos nocivos da crise por meio de um conjunto de medidas anticíclicas, isso não foi possível no governo Dilma, “quando a piora nas condições do comércio internacional passa a pautar alterações para a política econômica” (RIBEIRO, 2020, p. 115).

⁹⁵ Insatisfações com medidas que atingiram frações das “classes hegemônicas”, “em especial a utilização dos bancos públicos para controlar e baixar a taxa básica de juros”, favorecendo o capital produtivo “sem o respectivo enfrentamento à financeirização”, foram criando ranhuras com essas classes, que futuramente se tornaram “fissuras incontornáveis” (RIBEIRO, 2020, p. 109).

⁹⁶ Como constata Vasconcelos e Amorim (2016, p. 10) o aumento da dependência do comércio com a China foi responsável por cerca de 60% do saldo comercial total brasileiro nessa conjuntura.

⁹⁷ Há contradições dentro do segmento exportador e, ainda, dentro do setor industrial, mas que não cabe ao nosso trabalho analisá-las, tarefa esta já empreendida na tese de Vasconcelos (2016) e no artigo de Vasconcelos e Amorim (2016).

O aumento da inflação e um “quadro de piora da qualidade fiscal a partir de uma combinação de crescimento de tributos somado ao aumento dos gastos públicos” acrescentaram elementos a uma crise política, gerando insatisfações “no alto”, nos “segmentos hegemônicos”, como analisa Vasconcelos (2016, p. 12).

A insatisfação “no alto” ganhou repercussão nas classes trabalhadoras, que engrossaram as “Manifestações de 2013” e que, somadas à crise internacional, ao “encerramento do ciclo econômico expansivo de exportação”, tornaram-se elementos fundamentais “para a compreensão do golpe que viria a acontecer em 2016”⁹⁸ (RIBEIRO, 2020, p. 112).

Com esse breve panorama - que não busca esgotar os elementos de complexos temas, sobretudo no que se refere ao golpe de 2016-, buscamos situar a política de educação profissional de modalidade inicial e continuada e o contexto mais geral da pesquisa para, a partir dos próximos capítulos, adentrarmos as especificidades das funções e construções ideológicas dos Planos/Programa Planor, PNQ e Pronatec.

⁹⁸ Não é nosso objetivo analisar todo o desenrolar histórico sobre o golpe culminado em 2016, chamado por alguns pelo termo constitucional *impeachment*. Vários trabalhos abordam o golpe, considerando sua dinâmica econômica, ideológica e as movimentações do pêndulo das relações de poder nessa conjuntura. A tese já citada de Colombi (2018) e a tese Ribeiro (2020) investigam de forma crítica e profunda esse contexto. Sobre essa conjuntura, outras fontes oferecem valiosas contribuições, como: IASI, Mauro Luis. **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural**. São Paulo: Instituto Caio Prado Jr., 2017. CARCANHOLO, Marcelo. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, Epitácio et al. (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. Fortaleza: Ed. UECE, 2018. p. 23-55.

3 CAPÍTULO 2 - PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR: CONSTRUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E NATURALIZAÇÃO DE RACIONALIDADES

Este capítulo pretende adentrar as funções e construções ideológicas que embasaram a educação profissional inicial e continuada ofertada pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), no contexto de meados dos anos 1990 até 2003, levando em consideração aspectos sociais e históricos que colaboram para a análise das ideologias nessa conjuntura.

Partindo do entendimento de ideologia como “racionalização prática” da ordem estabelecida (MÉSZÁROS, 2014, p. 305), investigamos o contexto histórico sobre o consenso socialmente estabelecido em torno da “necessidade” de qualificação e requalificação permanentes para a classe trabalhadora, tendo como foco responder aos seguintes questionamentos: quais funções e construções ideológicas a qualificação proposta pelo Planfor pode desempenhar junto às classes trabalhadoras? O que há por trás do suposto consenso em torno da centralidade da qualificação/requalificação profissional inicial e continuada a partir dos anos 1990? Dito de outro modo: para quais problemáticas ou para quais fins (e/ou expressões da questão social) a qualificação profissional inicial e continuada é chamada a responder? Na busca por respostas, foram analisados documentos oficiais que estabelecem as diretrizes gerais do Planfor.

Concordamos com Bordignon (2020, p. 233) ao afirmar que “é preciso não perder de vista que o acesso à formação profissional inicial e continuada possibilita a entrada em determinados postos de trabalho e pode levar (ou não) à profissionalização”, e que a qualificação é uma demanda histórica da classe trabalhadora pela possibilidade de esta ser um meio para melhores salários e condições de vida. Isso posto, é preciso explicitar que nosso objetivo aqui é problematizar essa Política como importante elemento da sociedade de classes, adentrando o debate sobre suas funções ideológicas sócio-historicamente construídas, disseminadas e naturalizadas.

3.1 A ARGUMENTAÇÃO PRÓ-QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA: A BUSCA POR CONSENSO

Nos anos 1990, o tema educação e qualificação profissional “transformou-se em assunto prioritário” na pauta pública que envolve o trabalho (CASTIONI, 2002, p. 9). A educação elementar e a qualificação profissional assumiram o *roll* das políticas prioritárias, o que pode ser verificado pelas cifras que as ações de qualificação profissional passaram a receber anualmente no governo federal, iniciado em 1995: em média R\$300 milhões (CASTIONI, 2002).

Desde seu Plano de Governo, denominado metaforicamente “Mãos à Obra, Brasil (1995/1998)”, Fernando Henrique Cardoso inseriu a qualificação inicial e continuada como uma das cinco prioridades imediatas do governo, propagando “a qualificação da mão-de-obra” como “um dos elementos-chave no novo modelo” de gestão “modernizante” das políticas públicas, prometendo “um amplo programa de educação, treinamento e capacitação” (CARDOSO, 1994, p. 33). Todavia, a justificativa para um amplo programa de qualificação profissional é antecessora⁹⁹ ao Plano de Governo citado e ao lançamento oficial do Planfor.

Os economistas Edgard Gutierrez Alves e Carlos Alberto Vieira (1995, p. 119), ambos ex-secretários de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho¹⁰⁰, afirmam, em artigo publicado pelo IPEA, que o país necessitava se modernizar para acompanhar o “fenômeno irreversível e com intensidade crescente” das transformações mundiais e “da internacionalização da economia”. O investimento em “capital humano”¹⁰¹ e o avanço tecnológico incontestemente são elementos que necessitam de atuação do Estado¹⁰² para que

⁹⁹ Castioni (2002, p. 189-227) apresenta uma sequência de eventos, encontros e congressos ao longo dos anos 1990 que debateram as reformas nas diversas áreas do Estado, incluindo a educação. Esses eventos produziram documentos e sínteses publicadas em diversos meios com os posicionamentos supostamente “consensuais” sobre a “necessidade” de reformas na educação básica e profissionalizante, além da “necessidade” de reformas trabalhistas e administrativas vistas como “consensuais”, como fundamentais para o país.

¹⁰⁰ O artigo “Qualificação profissional: uma proposta de política pública”, produzido pelos autores durante a gestão do ministro do Trabalho, Walter Barelli, conclui que as “ações de qualificação profissional que estavam sendo executadas, tanto pelo governo quanto pelas tradicionais instituições criadas para este objetivo” apresentavam “falta de atualidade e efetividade”, portanto, o país necessitava urgente de uma nova política de qualificação profissional (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 117). Alves foi secretário da SEFOR na gestão de Walter Barelli durante o governo Itamar Franco, de 1992 a 1994.

¹⁰¹ Sobre a chamada Teoria do Capital Humano, ver nota de rodapé n. 35, na Introdução.

¹⁰² Aqui cabe uma observação sobre a concepção de Estado e sobre a função estatal de atuar em suposto atendimento de demandas dos trabalhadores ao promover ou qualificar o “capital humano”. Como analisa Rémy Herrera (2011), embora o Estado apareça como acima das classes, como neutro e como acima de interesses particulares de classe, na essência, está a serviço da classe dominante, organizado para exercer de forma eficaz, efetiva e sistemática o poder desta classe. No entanto, o Estado não é apenas poderoso “instrumento de classe”, é uma relação social, conjugando interesses e oposições entre frações de classe distintas, mas que culminam na manutenção da exploração capitalista (HERRERA, 2011, p. 81). O Estado é a própria classe dominante organizada e unificada para o exercício da dominação. Independente da forma que assuma (monarquia, parlamentarismo, presidencialismo), o Estado assumiu a função de corroborar com a divisão social do trabalho, garantindo a reprodução do modo de produção capitalista e suas condições de existência, participando diretamente da gestão da força de trabalho, atuando na disciplina do trabalho, na legislação do trabalho (uma legislação de classe que garante a exploração e a repressão) e no “assujeitamento à ideologia dominante” através da disciplina escolar, dentre outras formas (HERRERA, 2011, p. 84).

o país consiga “ampliar e consolidar sua presença no comércio internacional”, para “adequar sua produção aos padrões de qualidade e produtividade vigentes na economia mundial” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 119).

Nesse contexto, a “previsão é que cada vez mais empresas adotarão processos modernos de produção e, portanto, a qualificação profissional do trabalhador poderá se constituir em nó crítico para a expansão desses processos” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 119). Por isso, para evitar o suposto “nó crítico” na formação de “mão de obra”, o país necessita de “novos processos organizativos e gerenciais”. Eis então uma função prática atribuída à educação profissional, sobretudo à qualificação profissional inicial e continuada: a promessa de qualificar o “capital humano” como parte da rápida solução para a entrada do Brasil na economia mundializada e para o desenvolvimento nacional: “O país tem, portanto, um enorme obstáculo a vencer: o de qualificar, em tempo coerente com as necessidades, os trabalhadores para assegurar-lhes empregos de qualidade e garantir o sucesso do processo de modernização produtiva” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 119).

Os desafios a serem enfrentados pelo país passam, então, do ponto de vista dos autores, pela superação dos seguintes “pontos de estrangulamento”:

1 - os baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores; 2 - o grande número de jovens egressos, a cada ano, do sistema educacional, com preparo inadequado para enfrentar as exigências do mercado de trabalho; 3 - a desatualização e ineficiência do sistema de formação profissional para atender com rapidez às mudanças tecnológicas e gerenciais; 4 - a inexistência de metodologias de ensino (já testadas) adequadas às novas necessidades do setor produtivo e ao perfil educacional desejado do trabalhador; e 5 - a inexistência do componente de qualificação profissional na política pública de combate ao desemprego (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 119-120).

Todos os itens pontuados assinalam críticas dos autores ao modelo de política educacional brasileiro, inferindo sua ineficiência para a qualificação de trabalhadores para a atualidade e velocidade das mudanças tecnológicas e gerenciais. Constatam que a “incapacidade do trabalhador de adequar-se às modernas técnicas de gestão, dado seu baixo nível de escolaridade” indica o problema histórico de má formação da força de trabalho brasileira, que se estende ao “desperdício macroeconômico dos investimentos, devido à má utilização ou à subutilização da tecnologia instalada” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 120). Por isso, a nova política de educação profissional deve considerar “a escolaridade como fator determinante de superação do subdesenvolvimento” do país (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 120). Assim, à educação profissional recaíram as “culpas” pelo “atraso”, pelo subdesenvolvimento, pela pobreza, ao mesmo tempo em que a ela se atribuiu o papel salvífico de promover o

“desenvolvimento econômico”, melhorias nos indicadores de pobreza e de desigualdade nos países latino americanos (FERRETTI, 1997).

A idealização dessa nova política de qualificação deve, ainda, incorporar os valores modernizantes da chamada flexibilização e da polivalência, que são “implicações da modernização produtiva” e têm como resultados a “modernização das relações de trabalho”, como apontam os autores:

O efeito da chamada flexibilização do mercado de trabalho decorrente da modernização produtiva poderá ser a precarização do emprego, caso não haja uma política eficiente de educação e qualificação profissional que vise ampliar as possibilidades de emprego do trabalhador; ou seja, que forneça um conjunto de habilidades que possibilite ao trabalhador exercer sua profissão em um maior número de empresas (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 121).

Segundo essa concepção, a modernização produtiva pode ter como resultado a precarização do emprego, no entanto, a política de educação profissional poderá minimizar as possibilidades de precarização ao preparar o trabalhador para a polivalência, para que, assim, este aumente sua empregabilidade e, portanto, as possibilidades de conseguir um emprego “em um maior número de empresas” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 121). É preciso, portanto, que toda a política educacional mais geral e principalmente a profissional passem por um amplo processo de reforma de adequação a essa perspectiva.

A perspectiva dos autores integra um conjunto de racionalidades dominantes dessa conjuntura e pode claramente ser posicionada como apologética das diretrizes mais gerais do Consenso de Washington para a América Latina, com direcionamentos práticos, políticos e ideológicos bem definidos para que esses países se inserissem na chamada “internacionalização da economia capitalista globalizada” (DEO, 2001, p. 185).

Essas construções, racionalidades e perspectivas, em comum direção com a ideologia social-liberal (BRANCO, 2009), foram canalizadas nas diretrizes do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) e oficializadas como publicação oficial do Ministério do Trabalho em “Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado” (MTE/SEFOR, 1995). Nesse documento, o MTE apresentou a nova organização da pasta, a necessidade de “repensar a educação”, os valores e direcionamentos a serem adotados pelo Ministério no governo FHC.

Além da produção de Alves e Vieira (1995), outra importante orientação teórico - ideológica para a construção do Planfor, teve como base o documento “Questões críticas da

Educação Brasileira”¹⁰³, publicado em setembro de 1995, por Salm e Fogaça (1995, p. 5), representando posicionamentos do Sistema S e do governo, com a intenção declarada de “recuperar o atraso” educacional e de “mobilizar a sociedade para implantação” das propostas de reformulação da política educacional nacional em todos os níveis, partindo da necessidade de resgatar a “importância estratégica da Educação numa economia globalizada e mais competitiva” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 5).

Este documento reflete posições de “certo consenso no diagnóstico e no desenvolvimento de conceitos no terreno da educação profissional” (CASTIONI, 2002, p. 194) e foi marcado pela influência dos organismos internacionais. Estes organismos patrocinaram muitos eventos¹⁰⁴ sobre educação, ocorridos na década de 1990, e orientaram a formulação de diretrizes e parâmetros para revisões e reformas educacionais.

O “consenso” teve como encaminhamento prático o pensamento hegemônico de que “qualificar massivamente os trabalhadores” seria um caminho para o “desenvolvimento sustentado” proposto pelo governo, para, nas palavras do Ministério do Trabalho, “restabelecer a empregabilidade, entendida não apenas como capacidade de obter um emprego, mas, sobretudo, de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação” (MTE/SEFOR, 1995, p. 9). Para tanto, “a educação profissional exige foco no mercado, tendo em vista a empregabilidade da clientela” (MTE/SEFOR, 1995, p. 16). O Planfor ratificou e fortaleceu essa concepção ideológica e dotada de interesses privados, propondo ser a

¹⁰³ Documento produzido pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) e pelo Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI). Ambos os Programas, lançados no segundo semestre de 1991, pelo governo Collor, continham direcionamentos para a reforma da educação. Como fruto dos debates desses Programas e do Fórum Capital/Trabalho, trabalhadores, empresários, governo e diversas instituições produziram e publicaram o documento “Questões Críticas da Educação Brasileira”, escrito por Salm e Fogaça (1995), documento este que subsidiou a base teórica do Planfor (CASTIONI, 2002). Essa publicação cita nominalmente as seguintes instituições como colaboradoras e compactuantes da visão expressa nesse documento: MEC, MTb, MCT/CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Sistema S, sindicatos de trabalhadores (CUT, CGT, Força sindical), entidades educacionais diversas, entidades internacionais (como UNESCO), instituições nacionais de pesquisa (DIEESE; ANPEI - Associação Nacional de Pesquisa Industrial) e diversas instituições empresariais.

¹⁰⁴ OIT, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas (UNICEF) financiaram eventos e forneceram “bases teórico-metodológicas, com apoio e cooperação técnica” para elaboração dos Programas e diretrizes das áreas de trabalho e educação do governo FHC (MTE/SEFOR, 1995, p. 20). Castioni (2002, p. 197) destaca que o evento promovido pelo Banco Mundial, ONU, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), UNESCO e UNICEF, em março de 1990 na Tailândia, resultou na “Declaração Mundial de Educação para Todos”, que, no Brasil, orientou concretamente o “Plano Decenal Educação para Todos”, e ofereceu amparo ideológico para as reformas educacionais, principalmente para a ênfase na educação elementar dada pelo governo FHC. Outros documentos produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL/UNESCO) também continham diretrizes para a educação, orientando a elaboração de metas de aprendizagem, de sistemas de avaliação e de criação de fundos de financiamento para a educação básica universal. Essas diretrizes se concretizaram no Brasil na criação do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), em programas de avaliação (ENEM, PROVÃO, entre outros).

“inovação” no campo das políticas de qualificação profissional (MEC, 2004) e atender ao “consenso” apontado acima e propagado como discurso oficial do MTE.

Ao ser lançado, o Planfor foi apresentado como a inovação da qualificação profissional para democratizar esse tipo de formação – um argumento de elevado consenso na sociedade – um dos objetivos prioritários do Plano (MEC, 2004).

As bases para a qualificação em massa foram lançadas com a Resolução Codefat n 96/1995, sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR¹⁰⁵), responsável oficial pelas ações de execução, coordenação, supervisão da qualificação profissional no âmbito do Ministério do Trabalho (MTB/SEFOR, 1995). A criação desta Secretaria simbolizou um importante marco para a qualificação profissional inicial e continuada.

Esta Secretaria promoveu importantes debates¹⁰⁶ sobre educação e formação profissional, debates que inclusive ocorreram antes mesmo da formalização do Planfor, delimitando como um de seus principais objetivos o de “recolocar a questão da educação profissional na pauta da construção do modelo de desenvolvimento e da própria modernização das relações capital-trabalho” (MTB/SEFOR, 1995, p. 5), isto é, determinando explicitamente a função e o “lugar” dessa política pública, como o próprio documento oficial aponta.

Este processo marcou conflitos de interesses na elaboração do Plano. O empresariado buscava a qualificação da PEA como estratégia para o aumento da produtividade, reproduzindo os argumentos hegemônicos de que a qualificação seria responsável pelo aumento da competitividade da indústria nacional frente ao contexto de abertura comercial e de avanços tecnológicos. As representações das classes trabalhadoras viam na qualificação profissional um caminho para a conquista de melhores condições de trabalho e de vida (GUILHON, 2005). Esses aspectos sinalizam que as políticas sociais envolvem um campo de disputa, de conflitos e que são formuladas no contexto controverso do capitalismo, portanto, envolvem interesses, ambiguidades, dualidades, ideologias e contradições inerentes a este sistema (PEREIRA, 2013a).

¹⁰⁵ Posteriormente, a Resolução 258/2000 transformou a SEFOR em Departamento de Qualificação Profissional, vinculada à SPPE e subordinada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, e não mais MTb).

¹⁰⁶ A formulação do Planfor foi precedida de uma série de encontros e de debates entre empresários, sindicalistas, especialistas do mundo acadêmico e das instituições de educação profissional no intuito de pensar princípios e conteúdos componentes de uma nova proposta de educação profissional para o país (GUILHON, 2005, p.19).

Com Nassim Mehedff à frente no MTb, esse Ministério foi promovido ao centro da formulação e da implantação da política educacional de modalidade inicial e continuada, bem como a função institucional e operacional mais ampla de articular uma concepção mais geral de reformas¹⁰⁷ neoliberais ao contexto reformista nacional (ou nas palavras de Coutinho (2010), “contrarreformas” neoliberais).

Essa racionalidade intencional que supõe uma relação direta entre investimento em educação, melhora na qualidade dos empregos e crescimento econômico confluiu com as bandeiras do social-liberalismo brasileiro (BRANCO, 2013), sustentando a afirmativa de que a falta de investimento em educação estava relacionada ao subdesenvolvimento do país, à baixa capacidade produtiva do trabalho, aos empregos precarizados, aos salários baixos, ao desemprego, e que, portanto, seu inverso – o investimento educacional no “capital humano”- “ao aumentar a qualidade da força de trabalho, propicia ganhos de produtividade e aumento da criação de empregos de melhor qualidade, o que conduz ao crescimento econômico” (LEMONS; DUBEUX; PINTO, 2009, p. 372).

Contemplando essas concepções e racionalidades, o Planfor estabeleceu a meta de qualificar e requalificar pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), maior de 14 anos, no período entre 1999-2002. Essa qualificação deve contribuir para “a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; c) elevação da produtividade, da competitividade e renda” (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 2º).

Com o Planfor em seu primeiro ano de implantação, os princípios da “nova” racionalidade para a qualificação profissional foram descritos na Resolução Codefat n 126/1996: esta deve operar por meio de planejamento e por instrumentos específicos que visem à racionalização, à “gestão eficiente” dos recursos públicos, à “transparência” e à inovação operacional (como Termos de Referência e Planos de Trabalho) na execução dessa política.

As Secretarias Estaduais do Trabalho e as Comissões Estaduais de Emprego (CEEs) tonaram-se responsáveis pela coordenação conjunta dos Planos Estaduais de Qualificação

¹⁰⁷ A análise histórica da palavra “reforma” estava ligada às lutas populares e por ampliação de direitos (COUTINHO, 2010). No entanto, no contexto neoliberal, uma mistificação ideológica transformou-a em sinônimo de restrições, cortes, supressão de direitos, redução da responsabilidade social do Estado, por isso, o autor afirma que o termo mais adequado para descrever os traços essenciais da atual época é “contrarreforma”. Esta crítica encontra-se em Carlos Nelson Coutinho (2010).

(PEQs). As CEEs, juntamente com Comissões Municipais de Emprego (CMEs), articulam as demandas locais/regionais por qualificação. São os PEQs que permitem o planejamento e a execução – via instituições executoras – da qualificação profissional inicial e continuada, com recursos do FAT (Resolução Codefat n 126/1996). Os Planos Estaduais de Qualificação devem ser aprovados e homologados obrigatoriamente pelas Comissões Estaduais de Emprego.

Essa organização foi transmitida como ação no campo da descentralização, capaz de conferir transparência, planejamento e participação pública nessa política (MTb/SEFOR, 1996).

Para a sociedade em geral, o Planfor foi traduzido como política que visa à “permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho”, capaz de melhorar a “qualidade do emprego e de vida do trabalhador”, além de trazer “um melhor desempenho do setor produtivo” (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 3º). Traduzida assim em benefício universal e amplamente consensual, a qualificação foi revestida oficialmente de adjetivos positivos, sendo uma “inovadora” “oportunidade de geração de renda” e de elevação da escolaridade (MTb/SEFOR, 1995).

Tais mudanças foram descritas como uma “nova institucionalidade” e como uma “nova forma de gestão”, inserindo, no campo da qualificação profissional termos e expressões advindos do mundo empresarial/administrativo, bem como um conjunto de linguagem das reformas gerenciais (MTb/SEFOR, 1996; Resolução Codefat 194/1998). Assim, pela via da qualificação profissional inicial e continuada, temos a linguagem empresarial e reformista como oficial, transmitida nos processos de qualificação com sentido positivo de modernização e inovação, não somente para essa política pública, como também para expressar a imagem do governo federal.

Essa forma de gestão foi avaliada como uma “experiência bem sucedida”, pelo governo por permitir que o Planfor e demais políticas de emprego e de crédito atingissem capilaridade nos estados e municípios. Transformando essa “avaliação positiva” em dados, o governo federal afirma que o Planfor estimulou a implementação e a capacitação de “cerca de 2,5 mil conselhos estaduais de trabalho, organismos tripartites e paritários que formam um universo de mais de 50 mil atores, em todo o País, voltados para questões de trabalho, geração de renda e qualificação profissional” (BRASIL, 2002, p. 1777). Além disso, a descentralização fortaleceu as comissões estaduais e municipais de emprego e as instituições parceiras e promoveu “capacitação de equipes técnicas das secretarias estaduais de trabalho,

de sindicatos e organizações empresariais – um contingente em torno de mil profissionais atuando na gestão/execução descentralizada do Planfor, possibilitando a cobertura de 85% dos municípios do País” (BRASIL, 2002, p. 1777). Pontuar tais elementos é importante, pois integram a construção e disseminação de racionalidades, valores, pedagogias, conceitos e perspectivas que perpassam essa política pública e essa conjuntura. Além disso, esses elementos foram significativamente alterados no Pronatec, no governo Dilma, modificando essa forma de organização¹⁰⁸, de gestão e de descentralização da qualificação profissional.

Todas essas ações buscaram dar sentido de modernização ao Planfor, ao governo de Fernando Henrique Cardoso e à “nova” administração pública de forma mais geral, contribuindo para legitimar o conjunto de reformas em curso, incluindo as educacionais, isto é, construindo uma racionalidade apologética dentro de uma política pública.

Ainda em 1996, no primeiro ano de implementação efetiva dos PEQ, o MTb/SEFOR (1996, p. 2) avaliou que o Planfor¹⁰⁹ apresentou “uma inovação substantiva na concepção de política”, com uma “abordagem integrada e orientada para a consecução de resultados sistêmicos duradouros”. A metodologia de ensino do Planfor, também avaliada como “inovadora” pelo Ministério do Trabalho, que se voltou para a maximização da construção ideológica da empregabilidade, “mediante o desenvolvimento associado de habilidades e competências para o trabalho e para o exercício da cidadania” (MTb/SEFOR, 1996, p. 2). Essa citação oficial deixa clara a justificativa do MTb/Sefor pela escolha do modelo de formação, transmitindo-o como caminho para a “inovação” e para a conquista de “resultados sistêmicos duradouros” e associando esse modelo à cidadania, a benefícios coletivos (para trabalhadores, empresariado e para a economia), o que traz sentido de virtude, de assertividade a tais “escolhas” por parte do MTb.

Diante das publicações oficiais do MTb, nota-se que desde a origem do Planfor seus valores e direcionamentos estavam bem demarcados, bem como a concepção subordinada de formação “ao mercado”, traduzida pelo MTb como “proposta de metodologia inovadora” por se amparar em um modelo de formação e por ter objetivos bem definidos, quais sejam: “foco no mercado de trabalho”, no modelo de formação por competências e na “empregabilidade” do trabalhador (MTb/SEFOR, 1996).

¹⁰⁸ As relações de poder estabelecidas no Pronatec (com organizações sociais e sindicais, com Comissões Estaduais, com o Sistema S e outras) e de forma mais geral no governo Dilma sofreram significativas modificações e serão analisadas no Capítulo 4.

¹⁰⁹ Nesta publicação a denominação ainda era Plano Nacional de Educação Profissional (PLANED). Esta é uma publicação oficial que apresenta uma rápida avaliação dos resultados e inovações do PLANED feita pelo próprio o MTb/Sefor para concorrer ao Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

Isso significa que, embora o Plano tenha sido apresentado como “consensual” e representativo de interesses gerais (GUILHON, 2005), foi, ao fundo, elaborado “pelo alto”¹¹⁰, de forma que a formatação final do Planfor, as diretrizes, conceitos e modelo de formação adotados, tomaram a direção dos interesses e intencionalidades empresariais no projeto de formação de trabalhadores.

Assim, os fundamentos ideológicos hegemônicos do projeto de formação para a classe trabalhadora estavam explícitos nas bases teóricas, metodológicas e operacionais do Planfor: desde seu nascedouro esse plano se vinculou umbilicalmente aos interesses hegemônicos.

A concepção de “inovação” do Planfor e da sua proposta de formação se destacam, segundo o próprio MTb/Sefor por “ter programas focados no mercado e na clientela; por ter conteúdos modulados em habilidades básicas, específicas e de gestão, com foco na empregabilidade dos treinandos [...]; e por atender a clientelas diversas, com prioridade para desempregados” (MTb/SEFOR, 1996, p. 2).

Como se verifica, a composição de conteúdos modulares (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 5º), desenvolvimento de habilidades e foco na empregabilidade fazem parte do que o MTb considerou como “avanço conceitual” e parte da “inovação substantiva” da política de qualificação profissional proporcionada pelo Planfor (Resoluções Codefat 126/1996; 194/1998; 234/2000). Esse conjunto de termos e racionalidades que constroem uma “nova” linguagem no Planfor integra o que Shiroma; Campos e Garcia (2005) chamam de “vocabulário da reforma”, recheado de termos do mundo empresarial e dos negócios transplantados para as políticas sociais e educacionais, e de forma mais geral para toda a sociedade. Para o MTE, trata-se de construir “o avanço metodológico-conceitual no campo da educação profissional” (Resolução Codefat 126, Art. 4º).

¹¹⁰ Para tal afirmação é necessário explicar o que entendemos pela expressão “pelo alto”. As políticas sociais em geral foram historicamente emolduradas “pelo alto”, isto é, embora atendam demandas e interesses das classes populares (como expressão histórica da luta de classes), as diretrizes e direcionamentos dessas políticas são dados “do alto”, ou, nas palavras de Santos (2010, p. 136), as classes dominantes se antecipam aos movimentos da classe trabalhadora, incorporando parcialmente demandas e reivindicações populares ao processo político por meio do atendimento aos interesses subalternos, todavia, controlando “pelo alto” o processo exitoso de “modernização conservadora” e determinando profundamente as expressões da questão social (SANTOS, 2010, p. 136). As consequências para a classe trabalhadora se traduziram em relações de poder desfavoráveis e na consolidação de uma das características mais marcantes dos processos sócio-históricos do capitalismo periférico: a “modernização conservadora”, norteadas pela exclusão das forças populares dos processos decisórios (SANTOS, 2010, p. 136). O importante, do ponto de vista da ordem hegemônica é que, mesmo que os interesses populares sejam parcialmente atendidos, a ideologia deve ser capaz (e é) de manter a “ordem natural”, o discurso geral de “culto da unidade” (MÉSZÁROS, 2014).

Dentro desse novo e racional linguajar, a tríade eficiência, eficácia e efetividade¹¹¹ integrou as diretrizes do Planfor como parâmetro para os processos de supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação de todas as ações do Planfor, “além da adequação e lisura na aplicação dos recursos¹¹², do ponto de vista contábil-financeiro” (Resolução Codefat 126/1996, Artigo 5º).

Em algumas resoluções encontramos o termo social acoplado à tríade citada, para afirmar que eficiência social, eficácia social e efetividade social são “parâmetros inovadores” para auxiliar na focalização, na “transparência e lisura na aplicação dos recursos” (Resolução Codefat 258/2000, Artigo 17).

Como se verifica, o “vocabulário da reforma” tornou-se intensivamente utilizado nas resoluções do Planfor (cf. MTb/SEFOR, 1995, 1996). Esse tipo de “vocabulário” não pode ser subestimado ideologicamente, alerta-nos Shiroma; Campos e Garcia (2005, p. 429), pois além de apresentar uma explicação de realidade, dos problemas e soluções que atingem a coletividade, pode ainda ser considerado uma importante “estratégia discursiva de legitimação das reformas, se espalhando no cotidiano como demanda almejada, como imprescindível da “modernidade””.

Já Pinheiro Jr. (2019, p. 20) chamou esse conjunto de termos e racionalidades de “vocabulário do mercado”, afirmando que a qualificação profissional estreitou uma “ideologia do mercado”, isto é, uma forma de pensamento, de metodologias e de formação privadas, fundamentadas em valores ideologicamente direcionados (mérito, meritocracia, premiação por resultados, transparência, competitividade, competências, empregabilidade, entre outros termos do universo empresarial que passaram a fazer parte do contexto da política educacional).

Esses elementos foram apregoados à qualificação profissional como diretrizes universalizantes para a formação de trabalhadores pelo Planfor, integrando parte do discurso oficial mais geral do Estado, de forma que, como linguagem oficial, intencionam se naturalizar socialmente. Como nos alerta Mészáros (2014, p. 145), o vocabulário é

¹¹¹ O Relatório de Avaliação do PPA 2000-2003, exercício 2002 (p. 1773), afirma que o Planfor utiliza 63 indicadores de eficiência. Para a eficácia são considerados nove indicadores, referentes aos benefícios relatados pelos egressos do Plano. Por fim, a efetividade social é medida por cinco indicadores e considera “o alcance do Planfor como política pública” (BRASIL, 2002, p. 1774).

¹¹² Nessa nova racionalidade, que segundo o MTb/Sefor (1995) representa uma perspectiva “consensual”, determinou-se um parâmetro para o custo aluno-hora em cada plano de trabalho. Esse custo aluno-hora é de R\$ 2,00 para formar cada aluno nas habilidades básicas, R\$ 2,50 para habilidades específicas e R\$ 3,00 para habilidades de gestão, calculado com base em uma fórmula dada pela Resolução 126/1996, Artigo 6º.

ideologicamente proposital: tende a eliminar ou ocultar – de forma explícita ou implícita – as contradições do modo de produção do capital, tornando, assim, sua própria atuação uma tentativa contraditória de superar os antagonismos sociais por meio de medidas que buscam naturalizar a sociedade de classes e “criar um consenso em relação às crenças ideológicas” dominantes. Negando os conflitos¹¹³ de classe ou deslocando-os para outras esferas, como a chamada “sociedade civil”, o Estado interfere diretamente na “tentativa de eliminar as contradições da *base material* por meio da manipulação *superestrutural*” (MÉSZÁROS, 2014, p. 145, grifos do autor), mais do que isso, propagando uma racionalidade “ideal”, acrítica e conformista, ou, nas palavras do filósofo, uma racionalidade voltada para a “reprodução bem sucedida das condições de dominação” (MÉSZÁROS, 2008, p. 7).

Um importante elemento dessa racionalidade construída em torno da qualificação profissional inicial e continuada englobou um argumento que Ferretti (2004) chamou de “determinismo tecnológico”. Como atestam a construção apologética de Alves e Vieira (1995, p. 122), é função de “uma política educacional e de formação profissional” atender “às novas necessidades tecnológicas” e as “demandas do mercado”.

Esse “determinismo tecnológico” foi um importante argumento que orientou as reformas na educação profissional e constituiu uma das principais justificativas em prol do Planfor, disseminando a perspectiva de que a “qualificação profissional está diretamente relacionada ao progresso técnico” (FERRETTI, 2004, p. 421), o que exige do trabalhador o desenvolvimento permanente de novas habilidades e conhecimentos para lidar adequadamente com o avanço tecnológico. Embora esse enfoque seja restrito, em comparação com uma “formação humana, em sentido pleno”¹¹⁴ com a qual o autor defende, ele justifica “os procedimentos de seleção e de formação profissional” (FERRETTI, 2004, p. 403), contribuindo para sustentar o discurso ideológico da meritocracia e das “oportunidades iguais”, tão bem querido pela ideologia social-liberal (BRANCO, 2012), já que, por meio da qualificação profissional, todos podem desenvolver tais habilidades, conhecimentos e capacidades requeridas pelo mercado.

¹¹³ Por mais que a ideologia opere sobre os conflitos, as possibilidades de resistência e as contradições inerentes à sociedade de classes não podem ser eliminadas. As formas ideológicas “ocultam efetivamente, ou disfarçam, a existência e o caráter das contradições”, porém sem eliminá-las, dado que a ordem do capital tem no conflito, nas desigualdades e na exploração elementos insuperáveis (BOTTOMORE, 1988, p. 294).

¹¹⁴ A defesa de uma “formação humana, em sentido pleno” tem origem marxista e considera a educação em suas múltiplas dimensões de “natureza econômica, filosófica, social e ético-política que remetem não apenas à formação profissional estrito senso, mas à formação humana, em sentido pleno” (FERRETTI, 2004, p. 403). Essa perspectiva, embora - e lamentavelmente - não seja a dominante, conseguiu influenciar e contribuir para os debates no campo da educação brasileira, criticando e chamando atenção para “o caráter dual e discriminatório” do sistema educacional, “assim como seu atrelamento aos interesses econômicos” (FERRETTI, 2004, p. 403).

Não somente o Planfor expressou claramente a direção e a quais interesses serve, o Programa de Governo “Avança, Brasil” também explicitou que a qualificação profissional é elemento “decisivo na melhoria da renda e das possibilidades de ocupação das pessoas”; também é “um instrumento para elevar a produtividade e a qualidade do trabalho, entendidos como direitos do trabalhador” (BRASIL, 1998 p. 70). Veja que a produtividade, interesse substancialmente dos empresários, é transmitida como “direito do trabalhador”, assim, invertendo interesses e subvertendo a noção de “direitos do trabalhador”, tão arduamente conquistados pelas classes trabalhadoras. Não obstante, desnuda a forma como o governo entende os direitos do trabalhador, o que significa que, ao suplantar o debate do direito constitucional ao trabalho¹¹⁵, a diretriz oficial se dirige a dar centralidade ao direito à qualificação.

Dessa forma, estamos falando de um projeto de formação aparentemente voltado para as classes trabalhadoras, mas dirigido, formulado, gerido e implementado por uma perspectiva hegemônica¹¹⁶ de formação “pelo alto”, conciliando modernizações conservadoras “dentro da ordem”, que, embora apareçam como “transformações estruturais” perpetradas dentro das fronteiras da ordem – e no caso em análise, na política de qualificação profissional-, são, essencialmente, estratégias e mobilizações que se reproduzem necessariamente como renovações e reformismos necessários ao processo de “revolução burguesa permanente”¹¹⁷, tal como analisa Florestan Fernandes (2012).

¹¹⁵ A tese de Damasceno analisa, do ponto de vista jurídico e político, o “papel do trabalho” na sua representação como “direito social na sociedade de mercado brasileira”, e, principalmente, como suas aplicações (no âmbito do direito) impactam os trabalhadores. Nessa sociedade, a construção social sobre o direito ao trabalho diz respeito ao trabalho abstrato, “ou seja, o trabalho consumido e o que gera lucro ao capitalista. E, na mesma linha, há um reconhecimento constitucional restrito desse direito, também, por estar voltado ao campo da relação contratual entre empregado e empregador, que é campo das ações do direito do trabalho” (DAMASCENO, 2017, p. 16).

¹¹⁶ A categoria hegemonia é uma importante contribuição do filósofo e historiador marxista Antônio Gramsci. É impossível resumi-la em uma nota de rodapé, dada sua complexidade para a compreensão da realidade social. De forma muito sintética, a hegemonia dominante é, segundo Gramsci, fruto de uma minoria que consegue se estabelecer como representante do todo (PORTELLI, 1977, p. 71). A sociedade política e a sociedade civil estão direcionadas e controladas por essa hegemonia (abrangendo os aspectos: éticos, ideológicos, políticos, jurídicos, culturais, filosóficos e econômicos) de uma classe minoritária, mas que garante o direcionamento do Estado. Segundo Bottomore (1988, p. 284), a hegemonia significa o “modo pelo qual a burguesia estabelece e mantém sua dominação”. No entanto, o conceito não é universal, o que significa que pode ter e adquirir vários sentidos e significados, inclusive dentro do marxismo.

¹¹⁷ Florestan Fernandes desenvolveu uma distinta interpretação sobre a “revolução burguesa no capitalismo dependente”. O golpe civil-militar de 1964 representou a consolidação de uma “revolução burguesa”, ou melhor, de uma “contrarrevolução permanente” na sociedade brasileira, capaz de “impedir a emergência do povo na política”, antecipando suas demandas, ou “absorvendo, filtrando e satisfazendo parcialmente” demandas e pressões oriundas da luta de classes, da organização/mobilização consciente das classes operárias. Esse “padrão” permite e necessita ser modernizador e conservador/arcaico, desigual e combinado ao mesmo tempo e em diferentes níveis. Esse movimento histórico tem como motor a luta de classes, no entanto, as classes dirigentes “sempre dispõe de vantagens que não podem nem devem ser subestimadas” (FERNANDES, 2012, p. 67), pois seu posicionamento estratégico, sua vantagem econômica e política visam impedir grandes transformações para

O que se torna claro, com as análises das diretrizes do Planfor, do contexto e de seus interlocutores oficiais, é que a qualificação profissional buscou construir uma caracterização virtuosa, argumentos e estratégias diversas para se estabelecer como consensual, representar “novo modelo de ensino profissionalizante” e de qualificação profissional (BRASIL, 1998, p. 34) e para atender a interesses múltiplos. Parte desses interesses e desse processo de construção transfigurados em universais e generalizantes partiu das orientações dos organismos multilaterais. A influência destes nas diretrizes do Planfor e do SPETR será abordada no tópico seguinte.

3.2 A INFLUÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA

Para apreendermos a influência ideológica prática dos organismos internacionais na educação profissional inicial e continuada e no SPETR em geral, temos que resgatar brevemente as relações que perpassam esse contexto em análise.

Entre 1997 e 1999 o MTE estabeleceu um contrato com a Organização Internacional do Trabalho¹¹⁸, com recursos advindos do Planfor, na modalidade “Parcerias Nacionais”, para o Projeto “Avanço Conceitual e Metodológico da Formação Profissional no Campo da Diversidade no Trabalho e da Certificação Profissional”. O Projeto visava estabelecer uma Rede Nacional de Certificação que fosse “consenso” entre trabalhadores e empresários e aprofundar “demandas do setor produtivo em relação à formação profissional” (CASTIONI, 2002, p. 235). O projeto originalmente desenvolvido em parceria entre MEC, MTE e OIT, passou, após os dois anos de duração contratual, a ser conduzido pelo MEC.

Não obstante, essa influência é anterior à formalização de contratos para qualificação profissional, como parte dos acordos e alianças do governo brasileiro com os “países centrais”, influenciando, por exemplo, outras políticas públicas e legislações, como na

as classes trabalhadoras, bem como se antecipar, enfraquecer e/ou esmagar a luta de classes, suas organizações, suas bandeiras como “receita primária” da “contrarrevolução permanente”. A “revolução burguesa” promovida pelas classes dirigentes conservadoras, pelas elites políticas e econômicas é, portanto, um “processo ultraconservador” umbilicalmente comprometido com a “perpetuação da contrarrevolução permanente” (FERNANDES, 2012).

¹¹⁸ A OIT é uma agência especializada das Nações Unidas, considerada a instituição com maior influência internacional no debate e nas legislações sobre trabalho em nível mundial, responsável pela formulação e aplicação das Normas Internacionais do Trabalho nos Estados Membros (OIT, 2012).

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na adesão, como país membro, das Convenções da OIT (OIT, 2004).

Uma das Convenções mais importantes é a de nº 168, que orienta os países membros a adotarem medidas de “proteção contra o desemprego”, uma “política de emprego” e de amparo aos desempregados. Tais direcionamentos foram implementados no Brasil¹¹⁹ através de Programas como o Seguro-Desemprego, Abono Salarial e com as políticas (ativas e compensatórias) do SPETR brasileiro (OIT, 2004, 2009, 2012).

A incorporação dessa Convenção na legislação brasileira ocorreu com o Decreto nº 2.682/1998, que em seu Artigo 2º prevê “adotar medidas apropriadas” voltadas para a “proteção contra o desemprego” e uma “política de emprego” nacional. Também prevê que o Estado “deverá providenciar que o seu sistema de proteção contra o desemprego e, em particular, as modalidades de indenização do desemprego, contribuam para a promoção do pleno emprego produtivo, livremente escolhido” (Decreto nº 2.682/1998).

Nota-se que o Decreto brasileiro adotou termos como “pleno emprego”¹²⁰ e trabalho “livremente escolhido”. Nesse sentido, as orientações da OIT adquiriram um direcionamento concreto nas políticas do SPETR e na legislação brasileira (pois as construções ideológicas não são meras abstrações, elas possuem direcionamento prático), principalmente ao dar ênfase, como direcionadores dessas políticas públicas, aos ideais do trabalho “livre” (“livremente escolhido”) no capitalismo, e ao padrão de emprego baseado no modelo europeu do “pleno emprego produtivo” (OIT, 2004, 2009, 2012).

Embora a concepção de “pleno emprego” à qual a OIT se refere nunca tenha existido no Brasil¹²¹, este “modelo” é usado como direcionador “ideal” para as políticas de emprego e

¹¹⁹ O Brasil é um dos 183 Estados Membros da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião, realizada em 1919, aderindo à sua Constituição. Como Estado Membro, deve aplicar as normas internacionais do trabalho em seu território e deve responder à OIT quanto às iniciativas e medidas tomadas para cumprimento das Convenções (OIT, 2012).

¹²⁰ A concepção de “pleno emprego” a qual a OIT se refere e que pretende ser condição idealizada para todos os Estados membros parte da conjuntura dos países europeus ocidentais. Depois da Segunda Guerra Mundial, esses países implementaram, cada um à sua maneira, as chamadas políticas “keynesianas”, fundamentadas na reconstrução da economia, dos níveis de emprego e em proteção social. Essas políticas asseguraram “um nível de emprego razoavelmente pleno”, tendo em comum a concepção de que o fim do Estado “deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos” (HARVEY, 2014, p. 20). Segundo Harvey (2014), os países da América Latina e a África nunca tiveram esta forma de organização político-econômica. Para a OIT o “pleno emprego” é condição fundamental para a erradicação da pobreza e da fome e deve ser associado à concepção de trabalho decente (OIT, 2004).

¹²¹ Na conjuntura brasileira dos anos 1992-2012 o país registrou baixas taxas de desemprego aberto, sobretudo na primeira década dos anos 2000, fazendo com que se levantasse a possibilidade de uma situação de “pleno emprego” no Brasil. Nesse mesmo período (1992-2012), a “taxa de desemprego no país caiu de forma expressiva, atingindo seu menor nível histórico”, chegando a 6,7% em 2012, taxa essa observada somente em 1994 e em 1995 (IPEA, 2013, p. 5). No entanto, segundo o IPEA (2012, p. 14), a hipótese de “pleno emprego” para a realidade brasileira é falsa e sua análise deve levar em consideração um complexo conjunto de elementos

renda orientadas por esse organismo, mesmo que equidistante da realidade dos “países periféricos”, isto é, uma diretriz que se propõe universal e ideal e que não se assemelha às condições periféricas¹²² do capitalismo, sobretudo ao que tange a realidade já apontada do mercado de trabalho brasileiro.

No campo educacional, a relação com o Banco Mundial¹²³ trouxe para o interior dessa política pública a “necessidade” de reformas, além do acirramento da subordinação das políticas sociais e educacionais à política econômica (SILVA, 2011, p. 96). Esses direcionamentos se dirigiram para “recomendações” práticas e proposições de uma educação ágil e flexível, como analisa Ferretti (1997):

macroeconômicos e políticos que envolvem a realidade brasileira e sua heterogeneidade histórica. Por exemplo, a taxa de desemprego aberta (utilizada pelo IBGE), “aos moldes das habitualmente captadas nos compêndios internacionais para descrever a situação de mercados de trabalho em países desenvolvidos”, não é um parâmetro que capta a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, sobretudo no que se refere à informalidade, aos baixos rendimentos médios, a rotatividade elevada, a qualidade dos vínculos, não considerando, por exemplo a “evolução do emprego por setores de atividade com corte regional, para identificar especificidades espaciais nas atividades econômica” (IPEA, 2012, p. 15). Todavia, de fato, dados sobre o mercado de trabalho apontam um “momento virtuoso” promovido por políticas anticíclicas, econômicas e sociais, com destaque para o período do segundo governo Lula. Nessa conjuntura, “o mercado de trabalho brasileiro teve um desempenho positivo em um cenário de inclusão produtiva. O desemprego diminuiu de 12,9% em 2002 para 4,9% em 2014; entre 2002 e 2014, a renda decorrente do trabalho cresceu em média 2,5% ao ano em termos reais” e “neste mesmo período, foram criados 20 milhões de empregos” (CASTIONI; MORAES; PASSADES, 2019, p. 108). Embora de fato tenha havido melhora nos indicadores socioeconômicos e na geração de empregos, esses elementos não são suficientes para que passemos a utilizar a concepção de “pleno emprego” para se referir à conjuntura brasileira citada (até porque essa apropriação traria outros problemas epistemológicos e ideológicos a essa pesquisa de tese).

¹²² A dependência da periferia em relação ao centro é parte constituinte da formação sócio histórica do capitalismo brasileiro e perpassa, segundo Luiz Filgueiras (2017, p. 155), três períodos históricos de “desenvolvimento capitalista distintos que acompanharam as reconfigurações da divisão internacional do trabalho: o padrão primário-exportador (1850/1930), o padrão de substituição de importações (1930-1990) e o padrão liberal-periférico (1990-2017)”. Nos deteremos a uma breve análise do terceiro período, que está diretamente relacionado ao lócus temporal do nosso estudo de tese. O “padrão de desenvolvimento capitalista liberal periférico” se refere ao “padrão” constituído a partir dos governos Collor e FHC e que “se consolidou durante os governos de Lula e Dilma”, sendo que o “liberal” se caracteriza pelos processos acelerados de “abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia, com a clara hegemonia do capital financeiro ante as demais frações do capital” (p. 157). No caso brasileiro, a dependência perpassa a “condição de exportadores de *commodities* agrícolas e minerais e de manufaturados de baixo valor agregado e menor intensidade tecnológica”, tornando-nos “consumidores, mas não produtores, dos produtos típicos das terceira e quarta revoluções tecnológicas” (p. 153). E é periférico porque é dependente tecnológico-financeira, configurando uma inserção subordinada na divisão internacional do trabalho, que não se restringe ao âmbito econômico, isto é, a condição de dependência do capitalismo periférico se enraíza “nas estruturas e instituições econômicas, políticas e culturais”, atingindo “distintas esferas da vida social” (p. 152). O neoliberalismo aprofundou e radicalizou essa subordinação. A condição de dependência se expressa também na “quase completa perda de autonomia dos países dependentes para operacionalizar as políticas econômico-sociais e, de outro, o desencadeamento de um longo e penoso processo de desindustrialização – com o distanciamento, cada vez maior, desses países da fronteira da inovação tecnológica” (p. 153).

¹²³ A influência do Banco Mundial e de outros organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, torna-se mais contundente a partir dos anos 1980, com objetivo de orientar os países latino-americanos rumo ao neoliberalismo, norteando e estimulando reformas no Estado, através de um “pacote de ajuste estrutural” focado na estabilidade monetária, controle dos gastos públicos, reforma fiscal, reforma da previdência social, reforma trabalhista, privatizações de empresas públicas, austeridade com gastos em políticas públicas (SILVA, 2011).

Tais recomendações insistem, num primeiro plano, em que se promova, pela via do sistema público de ensino, menos flexível, a formação de caráter geral, mais demorada, que constituirá o terreno básico sobre o qual se construirão as capacitações profissionais. Num segundo plano, sugerem, enfaticamente, que tal construção seja realizada de modo ágil e flexível pelas agências de formação profissional, de modo a responder, da forma a mais imediata possível, às demandas dos diferentes setores econômicos, mas, em especial, daqueles que vêm introduzindo inovações tecnológicas (p. 254).

Adequando a formação profissional a tais recomendações (FERRETTI, 1997), MEC e MTE tornaram-se interlocutores da agenda oficial reformista, direcionando esse que se concretizou, no campo da educação profissional, na LDB/1996, no Decreto nº 2.682/1998 e no Planfor.

No bojo desses processos, chamados virtuosamente de “modernizantes” para a educação em geral e de “democratização da qualificação profissional” no caso do Planfor (Resoluções Codefat 126/1996; 194/1998), incluiu-se uma forte concepção ideológica de que o Estado “não pode mais continuar a ser o protagonista no atendimento das manifestações da questão social” (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p. 61). Este deve disponibilizar políticas públicas democráticas que “despertem” os esforços individuais, isto é, deve oportunizar serviços das diversas áreas (sociais, educacionais, etc.) para o “exercício da cidadania” e para o desenvolvimento das “capacidades individuais”. Além disso, “a focalização nas populações mais pobres e na necessidade de definir critérios de elegibilidade” passam a orientar as políticas e programas sociais (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014, p. 61).

Esses organismos, sobretudo Unesco e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o Banco Mundial à frente, passaram a desempenhar uma “atuação exemplar” na elaboração de diretrizes de políticas sociais para combate à pobreza nos “países periféricos” e, no caso das políticas públicas brasileiras, procuraram, de um lado “obter o consenso para uma série de políticas articuladas de diferentes setores e, de outro, coagem sua adoção pelo controle de verbas polpudas e, por isso, especialmente atraentes para os que delas carecem”, aponta Celso Ferretti (1997, p. 246). Com uma “política de resultados” e patrocínio volumoso, algumas políticas públicas nacionais seguiram – condicionadas ou não – as “recomendações” e as diretrizes de tais organismos, que concretizaram intencionalidades e se traduziram em intervenções concretas, na “necessidade” de “reestruturação das políticas públicas” e de reformas gerenciais no Estado (FERRETTI, 1997).

Importante elaborador dessas “recomendações”, o indiano Amartya Sen (2000) tornou-se um dos principais expoentes da concepção de que é dever do Estado proporcionar

as condições sociais e as oportunidades para que as pessoas tenham “liberdade¹²⁴ de escolha” e desenvolvam suas “capacidades”. Nessa perspectiva, a liberdade individual¹²⁵ é um valor central para “combater os problemas” sociais, políticos e econômicos da contemporaneidade e para promover as capacidades individuais de cada pessoa (SEN, 2010).

Para essa formulação “não há necessidade de estranhar a estrutura desigual da sociedade capitalista, basta criar estratégias que fortaleçam as capacidades individuais das pessoas”, sendo o mercado uma instância por excelência para desenvolver esse importante papel, pois é nesse âmbito que as pessoas buscam condições para aumento da renda, para “garantir seu próprio bem-estar” (ALVARENGA, 2012, p. 58).

Essa concepção defende “que a proteção social deveria ser focalizada na pobreza absoluta, e operar estimulando as capacidades produtivas e de “auto-alavancagem” para fora da condição de miséria dos indivíduos atendidos” (PEREIRA, 2013, p. 124). Segundo a autora, as proposições de Sen tornaram-se uma das maiores referências das Nações Unidas para os Programas de Desenvolvimento Humano desenvolvidos por esse organismo para os “países pobres”.

Na realidade brasileira, a construção ideológica de promover “oportunidades” e estimular as “capacidades individuais” direcionou para a política de educação profissional do SPETR e para políticas sociais motivadores específicos, como a necessidade de qualificação/requalificação permanentes, um conjunto de valores e de construções ideológicas como o empreendedorismo, a construção da figura do “cidadão trabalhador”, a concepção de “trabalho decente”, dentre outras.

Nessa conjuntura, a nível nacional, ganhou materialidade um “novo discurso” de “valorização” do “ativo educacional”¹²⁶ (BRANCO, 2012), recheado de promessas agregadoras, encampado pelo PSDB, sendo a política de educação mais geral e de educação

¹²⁴ Sen (2000) aborda cinco tipos de liberdade: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 4) garantias de transparência e, 5) segurança protetora. “Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente” (SEN, 2000, p. 25).

¹²⁵ Para Amartya Sen “existem duas razões para se considerar de crucial importância a liberdade individual no conceito de desenvolvimento. Primeiro o êxito de uma sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades individuais substantivas que os membros de uma sociedade desfrutam. A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade não é apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (ALVARENGA, 2012, p. 56).

¹²⁶ O “ativo educacional” está relacionado à finalidade atribuída à educação profissional: potencializar o crescimento econômico e promover investimento mais eficiente em “capital humano”, sobre o qual o Estado deve se centrar para garantir a “melhor formação profissional para o mercado de trabalho, capacitando os trabalhadores para as demandas tecnológicas e organizacionais decorrentes da nova revolução tecnológica” (BRANCO, 2008, p. 28).

profissionalizante lócus especiais e exemplares para materialização desse discurso. A centralidade dada à educação no contexto dos anos 1990 e no bojo da ideologia social-liberal assumiu interesse singular no governo FHC, como consta no Programa de Governo “Mãos à Obra” para o primeiro governo, no qual o termo qualificação¹²⁷ é citado 24 vezes para referenciar a necessidade de qualificação/requalificação constante para as classes trabalhadoras, associando-a aos princípios da equidade, da justiça social e à construção de um “novo” ciclo de desenvolvimento social e econômico, sob a gerência de Fernando Henrique Cardoso.

A “justiça social” e a “equidade” passaram a fazer parte dos discursos e documentos oficiais como diretrizes – como mantras, pode-se dizer – das políticas públicas, incluindo a de qualificação profissional. Ao longo do Programa “Mãos à Obra” o termo equidade é citado 8 vezes, sendo que em três vezes se refere à política educacional como forma de atingi-la e como perspectiva para uma “sociedade moderna e mais justa” (CARDOSO, 1994, p. 112). A equidade é, ao mesmo tempo, um objetivo a ser alcançado e um princípio norteador do Programa, assim como também ocorre com o termo justiça social, citado 15 vezes para se referir à construção de uma sociedade que garanta “progresso” e “desenvolvimento com justiça social”.

Outro exemplo da concretização das orientações, de valores e de racionalidades desses organismos na educação profissional e tecnológica (EPT) pode ser visto no Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), implementado em 1997, como resultado de um acordo entre Governo Federal, MEC; Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de ofertar e expandir a educação profissional no Brasil no período entre 1997 e 2003. Para promover o Programa, foi firmado um contrato de U\$\$500 milhões, sendo U\$\$250 milhões de contrapartida do Estado brasileiro, dos quais U\$\$125 milhões provenientes do FAT e U\$\$125 milhões do MEC¹²⁸ (CASTIONI, 2002, p. 222). O BID tornou-se responsável pelos outros 50% (U\$\$250 milhões).

O Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (PROFAE), vinculado ao PROEP, é outro subprojeto concreto desse acordo, voltado para a formação de profissionais

¹²⁷ O termo qualificação é citado 18 vezes e as variantes qualificar (2 vezes), qualificados (3 vezes) e qualificado (1 vez).

¹²⁸ Remi Castioni (2002, p. 218) analisa os documentos referentes a essa parceria entre MEC, MTb e BID ao longo dos anos 1990, destacando medidas provisórias, assinatura de acordos, seminários e reuniões nos quais se abordaram temas relativos à financiamento, recursos, diretrizes da política de educação profissional, parcerias com a sociedade civil e com sindicatos, dentre outros assuntos, que representaram uma perspectiva de “consenso”.

da área da saúde sem o ensino fundamental completo. O PROEP teve um orçamento de “U\$ 370 milhões, sendo a metade oriunda de empréstimo junto ao BID e a outra metade oriunda dos cofres públicos: U\$ 130 milhões do FAT e o restante do Ministério da Saúde (U\$ 55 milhões)” (CÊA, 2004, p. 12).

Essas articulações fundamentaram material e ideologicamente as relações entre organismos internacionais, SPETR e MEC, garantindo volumosos recursos materiais e o direcionamento ideológico explícito desses organismos nas políticas de emprego e renda, de EPT e sociais. Portanto, é possível verificar que as diretrizes ideológicas-materiais desses organismos não se tratam de abstrações, elas se concretizam em políticas públicas e em políticas de formação concretas no SPETR e no MEC, isto é, não se tratam de direções sem intencionalidades, despropositais: elas encaminham modelos específicos de formação (de formação, de implementação, de avaliação, etc.), de políticas públicas, de perspectivas que ganham materialidade em legislações, se espraiam em diretrizes, linguagens, financiamentos e que em nada questionam a racionalidade prática das sociedades ocidentais.

Esse conjunto complexo de “estratagemas”, argumentos, direcionamentos ideológicos “sistematicamente articulados” e materialmente determinados, que adquire “determinações ideológicas práticas”, não pode ser subestimado, nos alerta Mészáros (2014), pois estes organismos internacionais, ao se revestirem de uma pretensa neutralidade e universalidade, impetrando amplo alcance nos países ocidentais, moldam “naturalmente” o formato das políticas públicas dos países latino-americanos e na África, principalmente, através de uma roupagem benéfica que fornece amparo institucional, suporte ideológico e financiamento de projetos para esses países (MÉSZÁROS, 2014). Como observa o filósofo húngaro, tais organismos representam o suporte institucional a “nova” e “universal” ordem homogênea do período pós-guerra, facilitando os intercâmbios globais, a conformidade ideológica e política e a uniformidade dos interesses materiais dominantes da ordem estabelecida, bem como garantindo a “reprodução autocomplacente” do capitalismo como a única e possível forma de produção e reprodução social, apresentando-o como natural e eterno, isto é, levando as ideologias ao êxtase por cumprirem maravilhosamente bem suas funções sociais e materiais na sociedade de classes (MÉSZÁROS, 2014, p. 67).

Feita essa breve abordagem dos aspectos teóricos mais gerais dessa relação entre organismos multilaterais e políticas públicas brasileiras, adentremos algumas construções ideológicas que são parte das diretrizes oficiais da qualificação profissional inicial e continuada e do SPETR e que exemplificam uma clara influência desses organismos e de seus teóricos. Um desses elementos pode ser percebido na definição do público-alvo do Planfor.

Afinal, a quem se dirige a educação profissional proposta pelo Planfor? O público-alvo ao qual se dirige essa formação é delimitado na Resolução 126/1996. No Artigo 3º encontra-se que a “clientela prioritária” no conjunto da PEA para as ações de educação profissional são os seguintes grupos: “beneficiários do seguro desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e micro-produtores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural; com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos”.

Dentro dessa “clientela prioritária”, são delimitados grupos prioritários, tendo preferência de acesso os segmentos: “a) pessoas desocupadas¹²⁹, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego; b) pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; c) pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); d) pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda” (Resolução Codefat 126/1996, Art. 4º). Entre estes, devem ter prioridade as pessoas “vulneráveis economicamente e socialmente”, sobretudo “adolescentes, jovens, mulheres e idosos” (Resolução 126/1996).

A clientela prioritária é representada “frequentemente em termos de carências, de privação de recursos necessários à realização das reformas preconizadas. Portanto, os destinatários da qualificação são considerados menos qualificados. A formação, nestes termos, é compreendida como uma obrigação e não um direito” (SOUZA, 2012, p. 89), o que indica um peso moral sobre esse público-alvo que é encaminhado para a quase obrigatoriedade de participar de cursos de qualificação para que assim construa a tão propagada empregabilidade.

O uso do termo “clientela prioritária¹³⁰” indica uma relação mercadológica entre cliente e política de qualificação profissional inicial e continuada. Ademais, podemos perceber que todos os trabalhadores podem ser incluídos como “clientela prioritária”, pois

¹²⁹ Foram classificadas como desocupadas as pessoas sem trabalho que tomaram alguma providência efetiva de procurar trabalho na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD- 1992-1997), realizada pelo IBGE.

¹³⁰ A Resolução Codefat 194/1998 retirou os termos clientela e público-alvo, adotando o termo população alvo e população prioritária.

qualquer situação de trabalho preenche as condições citadas na Resolução Codefat 126/1996. No entanto, uma delimitação de “clientela” nos chama mais atenção: “trabalhadores sob risco de perda do emprego”; “risco de desocupação”; “risco de demissão”; “trabalhadores vulneráveis econômica e socialmente” (Resoluções Codefat 126/1996 e 194/1998).

A inserção dos termos risco e vulnerabilidade¹³¹, uma clara influência dos organismos multilaterais, passa a integrar oficialmente e formalmente a qualificação profissional inicial e continuada para se referir à situação de trabalhadores sujeitos ao desemprego e a situações de precarização de vida (“risco social”). A questão é: quais trabalhadores, no contexto de flexibilização, de contrarreformas trabalhistas e na ordem do capital, não estão “sob risco de desemprego”?

O termo vulnerabilidade é usado frequentemente nas Resoluções 126/1996 e 194/1998 para se referir às condições de desvantagem social e econômica e que impliquem discriminação no mercado de trabalho. À qualificação é imbuída da função de ser via para redução dessas condições.

Na Resolução Codefat 194/1998 e na 258/2000, devem ter acesso prioritário ao Planfor “pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho” (Resolução Codefat 194/1998 e Resolução 258/2000). A vulnerabilidade aparece em tais Resoluções como situação que pode ser “medida” pelo acúmulo de “atributos”¹³². Entendemos que o termo “atributo” carrega um sentido positivo¹³³ (tal como uma característica/adjetivo de algo ou de alguém com sentido positivo), no entanto, nas Resoluções, o sentido de “atributos” está associado à desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho.

¹³¹ A inserção do termo vulnerabilidade nos estudos acadêmicos e na agenda governamental ocorreu nos anos 1990, para “operacionalizar a compreensão” das situações de “insegurança vivida em toda parte”, tornando-se um “conceito chave” nos estudos sociais sobre pobreza (LESSA, 2011). Como destaca Lessa (2011, p. 297), esta terminologia não é neutra e precisa ser historicamente localizada: o termo tem sido muito utilizado “no campo das políticas sociais em tempos neoliberais, especialmente por organismos internacionais de financiamento”. Esse termo traduz a “meta da focalização de uma ação em determinado público que apresenta maior demanda socioeconômica. Esse tipo de conduta está associado à exigência de condicionalidades e tende a caminhar no sentido inverso na universalização de direitos” (LESSA, 2011, p. 297).

¹³² A Resolução Codefat 258/2000, Artigo 8º, indica que entre as categorias prioritárias da população alvo terão preferência de acesso “pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional”. O mesmo texto também se encontra na Resolução Codefat 194/1998.

¹³³ Segundo o dicionário Michaelis, atributo (substantivo masculino) significa: 1) Aquilo que é característica de alguém ou de alguma coisa, adjetivo; 2) Qualquer qualidade positiva; 3) Sinal distintivo; símbolo [...]. Michaelis, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos, 2021.

De acordo com as funções atribuídas à qualificação profissional, a redução de riscos diversos (“de perda do emprego”, “de desocupação”; “de demissão”) é uma possibilidade dessa política pública, que nesse caso, veste uma roupagem de proteção social, como política capaz de proteger o indivíduo das arbitrariedades e desigualdades do mundo do trabalho. Nesse sentido, é atribuída a qualificação a especificidade de atuar como mola propulsora para a saída da condição de risco e como uma administradora de “riscos” do mundo do trabalho, absorvendo-os, como se pudesse eliminá-los. Assim, o termo “risco” é trazido pelo viés economicista e moral do trabalho para dentro da política de qualificação inicial e continuada, garantindo indiretamente que ela seja responsável por reduzir/amenizar/mediar essas condições, tal como constam nas Resoluções Codefat 126/1996 e 194/1998, fazendo com que o debate sobre o desemprego não se volte para o próprio processo de desenvolvimento do capital e para a ligação visceral desse sistema com a questão social, mas para o lado virtuoso desse que, por meio de políticas sociais e educacionais, oferece subsídios para o desenvolvimento das “capacidades individuais” (SEN, 2000), responsáveis pelo afastamento dos “riscos” e pela redução das vulnerabilidades.

A adoção dessas diretrizes tem nos teóricos do risco¹³⁴, principalmente Pierre Rosanvallon e Amartya Sen, a formulação dos fundamentos dos organismos multilaterais para o debate sobre questão social, funções do Estado e do mercado nas políticas sociais.

Como Mészáros afirma, os intelectuais ocupam importante função na construção progressiva da ideologia no metabolismo social. Esses são cruciais para “produzir um quadro categorial que *atenua* os conflitos existentes e *eterniza* os parâmetros estruturais do mundo social estabelecido”, produzindo concepções, teorias e conhecimentos que tendem a reproduzir com compatibilidade os interesses dominantes e as tendências intelectuais (MÉSZÁROS, 2014, p. 69, grifos do autor). As produções de Sen e de Rosanvallon estão localizadas nessa construção da base apologética da ideologia no metabolismo social, ganhando sustentação organizacional concreta nos organismos multilaterais e nas políticas públicas orientadas por esses.

¹³⁴ Mirella Alvarenga (2012, p. 37) afirma que os estudos sobre o conceito de risco se iniciaram nos anos de 1920, com o americano Frank Knight e com os estudos do inglês Jonh Maynard Keynes, considerados os precursores. A preocupação destes “era diferenciar risco de incerteza [...] frente às incertezas estaríamos inertes, mas diante dos riscos poderíamos criar estratégias de ação”. Já nos anos 1980, o termo passou a ser estudado como elemento da teoria social tendo em Ulrich Beck e Anthony Giddens proeminentes autores defensores da “sociedade de risco”: uma nova sociedade em transição, da era industrial para a pós-industrial, uma era de “risco iminente”, para Beck; já para Giddens o risco se refere a uma dimensão negativa, de ameaça, de “perigos característicos da vida social moderna” (ALVARENGA, 2012, p. 44). As diferenças entre as concepções de risco de Beck e de Giddens, bem como uma análise histórica desses termos na política pública de assistência social, podem ser conferidas em Alvarenga (2012).

Rosanvallon (1998) defende que o Estado não pode se responsabilizar pelo desemprego em massa, sobretudo diante das proporções que esse adquiriu a partir dos anos 1980 e 1990, propondo uma revisão nos princípios de seguridade social e uma mudança na noção de risco, que “retoma o princípio da responsabilidade individual” pelo trabalho (ALVARENGA, 2012). Para Rosanvallon, a noção de vulnerabilidade reconhece “as especificidades de cada indivíduo” e **“permite individualizar as intervenções de acordo com as demandas específicas dos cidadãos”** (ALVARENGA, 2012, p. 49, grifos da autora). O conceito de vulnerabilidade deve ser, então, a referência para as políticas sociais e para a proteção social, considerando o indivíduo (como unidade) e suas especificidades.

Ademais, o trabalho, e não o Estado, deve ser a solução para redução dos riscos e vulnerabilidades: “a inserção pelo trabalho deve continuar a ser a pedra angular da luta contra a exclusão” (ROSANVALLON, 1998, p. 99). O Estado deve garantir que todos terão os meios necessários para encontrar trabalho e viver deste. Portanto, as políticas sociais, e principalmente a assistência pública, devem ser pensadas a partir do direito mais fundamental: o “direito de viver do seu trabalho” (ROSANVALLON, 1998, p. 110). Diante da produção do autor, uma inquietação simples que persiste é: de que outra forma, dentro da sociedade de classes, poderiam os trabalhadores viver e sobreviver?

Apesar de se tratar do contexto Europeu, os princípios da concepção teórica de Rosanvallon (1998) foram absorvidos pelos organismos multilaterais e encaminhados concretamente no contexto brasileiro pela ideologia social-liberal, bastante adepta das orientações desses organismos, de Rosanvallon e de Sen (BRANCO, 2013).

Na realidade brasileira, essa construção apologética foi apropriada pelas políticas sociais nas seguintes concepções gerais, destacadas por Potyara Pereira (2013a, p. 640): a) o indivíduo deve ser incentivado a autossatisfazer as suas necessidades; b) é da natureza humana o ímpeto para maximizar o prazer por meio da competição e do consumo constante e c) não há instituição mais eficiente, eficaz e democrática de provisão do bem-estar humano do que o mercado. Dentro dessas “assertivas” ideologicamente direcionadas aos pobres, a proteção social deve ser vinculada e condicionada ao trabalho, este como um “conceito unívoco”, para assim, evitar situações de “vagabundagem” e um Estado protetor demais e paternalista. Nessa lógica agudizada pelo neoliberalismo, “quanto mais essa proteção se vincula ao trabalho assalariado e se mercantiliza, mais é bem-vista e merecedora de credibilidade e prestígio social” (PEREIRA, 2013a, p. 641).

Nessas construções amplamente disseminadas, a dimensão ideológica e o aspecto moral do trabalho recaem com mais peso sobre os mais pobres, que devem agradecer e ver como nobre qualquer trabalho encontrado, afinal, aos “pobres capazes”, as políticas de “ativação”¹³⁵ (PEREIRA, 2015) bastam para que desenvolvam “capacidades” ou aumentem as chances de empregabilidade.

Embora o Planfor não tenha como “superar” os riscos e as vulnerabilidades de seu público-alvo ofertando esse tipo de qualificação e, embora trate o desemprego como situação possível de ser evitada ou reduzida de modo individual pela via da qualificação profissional, há nessa política, bem como outras, uma função oculta muito específica. Trata-se de fazer um espraiamento social muito direcionado: dissolver e distribuir a ameaça do risco em uma classe determinada.

Essas situações são tratadas, segundo essa perspectiva dominante, como condições individuais, temporárias e transitórias que, com o acesso adequado a oportunidades e a serviços ofertados pelo Estado, podem e devem almejar sair, enquanto indivíduos, dessa condição. Essa é, portanto, a parcela que cabe ao Estado social-liberal no âmbito do SPETR: ofertar qualificação de forma a “democratizar o acesso” (MTE/SEFOR, 1996), disponibilizar crédito e prover indenizações temporárias, ou, em outras palavras, trata-se de disponibilizar aos indivíduos os meios para que saiam daquelas condições através do trabalho – o fim –, sendo este (o trabalho minimamente qualificado) a solução individual e individualista para eliminar os “riscos e vulnerabilidades” dissolvidos e associados às classes trabalhadoras. Dentro dessa relação, a política expõe uma contradição imanente, pois, sendo o não acesso à qualificação uma expressão da questão social, transfere-se a ela (a política), após a suposta “democratização do acesso”, a responsabilidade por atingir a estrutura das desigualdades

¹³⁵ As políticas de “ativação” surgiram na Suécia, nos anos 1950, visando mediar a relação capital e trabalho por meio da política de assistência social, com foco na inserção dos desempregados no mercado de trabalho. Para os “incapazes” ao trabalho, “por isso, “merecedores” da ajuda pública, criaram-se políticas sociais focalizadas, como *alívio* da pobreza, tal como preconizado pelo ideário liberal” (PEREIRA, 2015, p. 466). A partir dos anos 1980/90 os Estados Unidos passaram a fazer uso da “estratégia de ativação” como “medida impositiva”, pautada na lógica de que as políticas sociais devem “evitar situações de dependência crônica dos pobres às provisões sociais estatais, assim como o risco de parasitismo de uma subclasse (*underclass*) de cidadãos supostamente gerada por essa dependência” (PEREIRA, 2015, p. 467, grifos do original). Essa concepção tornou-se conhecida como *workfare*, adotada amplamente nos países anglo-saxões, europeus (embora, segundo a autora, nos países europeus as políticas de ativação não se orientaram pela lógica punitivista norte-americana, mas adotaram, por diferentes vias e com diferentes particularidades, o modelo e a lógica do *workfare* e, ligado a este, as políticas de ativação) e por organismos multilaterais, tornando-se a referência contemporânea para políticas sociais implementadas pela maioria dos países latino-americanos. Embora no Brasil não se use o termo *workfare*, sua ética e sua lógica de autorresponsabilização e de moralização para com os pobres amparam, de forma implícita ou explícita, as políticas sociais.

sociais e econômicas e amenizar expressões da questão social nas quais essa política não tem poder/condição de atuar.

Outros elementos que englobam essa construção apologética serão abordados no tópico abaixo.

3.3 O VIÉS SOCIAL ATRIBUÍDO AO PLANFOR E A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA VAGAROSA E PERMANENTE DE CONSENSOS

Nessa construção de perspectivas, racionalidades e valores que orientaram o Planfor, chama atenção uma função atribuída à qualificação profissional inicial e continuada: esta deve contribuir para “II – redução da pobreza” (Resolução Codefat 258/2000, Art. 2º). Ao inserir em suas diretrizes um viés mais social, o Planfor implantou um conjunto de termos, como “direitos humanos”, “direitos ambientais” e “construção da cidadania” como associados à suposta função social atribuída à qualificação profissional inicial e continuada e como integrantes dos conhecimentos básicos a serem adquiridos por essa formação.

Esse viés social não é exclusividade do Planfor. Branco (2013) afirma que linguagem “social” se tornou bastante característica da ideologia social-liberal e tem suas raízes nas orientações dos organismos internacionais, como destacado no tópico anterior. As aparentes preocupações com o campo social fizeram parte, nesse contexto, das argumentações pró-reformas, afirmando que estas trariam como consequência maior investimento público nas políticas de proteção social e nas políticas educacionais (BRANCO, 2013), sobretudo na educação básica e na educação profissional, que constaram como uma das cinco metas prioritárias¹³⁶ das diretrizes do Programa de Fernando Henrique Cardoso, “Mãos à Obra: Brasil”.

Nessa construção apologética e oficial, o acesso à educação adquiriu a função de ser responsável e suficiente, por si só, por proporcionar “o pleno exercício da cidadania [...] a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico” (CARDOSO, 1994, p. 47). Nesse ponto, o perfil de educação destinada à “clientela” está em relação recíproca com a

¹³⁶ O Programa “Mãos à Obra: Brasil” traça metas prioritárias, nesta ordem: agricultura; educação; emprego; saúde; segurança e habitação. Dentro do Programa, destaque especial é dado à Reforma do Estado (Capítulo IV inteiro), condição necessária para superar o “modelo nacional-desenvolvimentista”, que resultou em um Estado “esclerosado e clientelista”, desorganizado, corporativista, excessivamente burocrático, improdutivo, entre outros adjetivos malogrados e negativos. As reformas gerenciais são apresentadas como “reconstrução da sociedade”, como forma de correção dos prejuízos daquele modelo (CARDOSO, 1994, p. 113-4).

qualificação profissional ofertada pelo Planfor de forma mais específica; com os valores e princípios da ideologia social-liberal de forma mais ampla (BRANCO, 2013), com a política da “ativação” (ativar de forma permanente os pobres para a inserção no mercado de trabalho) analisada por Potyara Pereira (2015) e com as políticas sociais orientadas por organismos multilaterais.

Esse conjunto de funções absolutamente ideológico atribuído à qualificação profissional inicial e continuada transformou-a em uma política pública redentora de dos males do capitalismo periférico, “elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada” (CARDOSO, 1994, p. 47), um elo para a “modernização” e para o desenvolvimento econômico, como pode ser exemplificado na citação abaixo, no Programa “Mãos à Obra: Brasil”:

Existe no Brasil de hoje uma consciência muito mais clara da importância da educação, tanto para o exercício da cidadania como para o desenvolvimento econômico, e essa consciência pode alicerçar uma verdadeira vontade política que permita a superação das deficiências do nosso sistema de ensino. O Brasil não será um país respeitado e sua população não desfrutará de um razoável padrão de vida enquanto o quadro de deficiência educacional não for revertido (CARDOSO, 1994, p. 48).

Dentro das possíveis “soluções” das expressões da questão social que são impostas como função e/ou possibilidade da qualificação, uma em particular merece destaque: a inserção da defesa de “alternativas de trabalho e geração de renda” (Resoluções Codefat 194/1998 e 258/2000) como parte das soluções ofertadas/disponibilizadas pelas políticas do SPETR para o problema do desemprego. Nessa lógica, cabe ao Planfor capacitar trabalhadores para que estes desenvolvam “organizações de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda” (Resoluções Codefat 194/1998 e 258/2000).

Ambas as Resoluções ratificam essas formas de trabalho, considerando-os como “alternativas” de inclusão no mercado de trabalho, isto é, para uma população que já se encontra em condição marginalizada e precarizada, qualquer forma de “inclusão” é válida, desde que “inclua”. Embute-se, assim, nessa Política, a função de naturalizar formas precárias de trabalho, além de reforçar a lógica da “ativação” dos pobres (PEREIRA, 2015), que, com a qualificação profissional inicial e continuada, tornam-se minimamente qualificados e disponíveis para toda e qualquer “alternativa de trabalho e geração de renda”. Mais uma vez, à

qualificação profissional é imbuída, direta ou indiretamente, de uma função moralizante que recai sobre as classes trabalhadoras, sobretudo sobre os mais pobres.

Ao inserirem as “formas alternativas” como possibilidades “de trabalho e de renda”, as resoluções não fazem explícita referência ao mercado informal, mas sabidamente, essas formas “associativas”, “autônomas” e “alternativas” estão localizadas, sobretudo, nos setores informais.

A categoria de trabalhadores informais abrange os sem carteira assinada; autônomos ou por conta própria e trabalhadores não remunerados. Essas três categorias ocupacionais corresponderam juntas a quase 60% da ocupação total em 1999; os trabalhadores com carteira assinada representaram apenas 31% da PEA neste mesmo ano (CARDOSO Jr., 2009), evidenciando o enorme volume das ocupações à margem do acesso aos direitos e garantias do trabalho formalizado, indicando que a informalidade não é uma condição esporádica, e sim estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Nesse ponto, as diretrizes do Planfor atuam naturalizando tais formas “alternativas” e estruturais do mercado de trabalho brasileiro. Assim, a busca por sobrevivência passa a ganhar o título mais palatável de “formas alternativas de trabalho e renda”, o que ameniza/suaviza termos mais impactantes como subtrabalho, informal, trabalho sem garantias/sem direitos, etc.

Assim, a inserção de “formas alternativas de trabalho e renda” para se referir ao setor informal¹³⁷ nas diretrizes da qualificação profissional faz parte das “mudanças de rumo” da conjuntura dos anos 1980 em diante, como parte da construção de uma “nova” visão – mais positiva e “alternativa” – sobre esse setor (THEODORO, 2000).

¹³⁷ Há, segundo Mario Theodoro (2000), uma “mudança de rumo” orientada pela OIT, Banco Mundial e BID na definição de “setor informal” na conjuntura dos anos 1970-80. Na conjuntura brasileira dos anos 1970, “o informal era, de todo modo, um mal a ser combatido e o mote da ação do Estado era a formalização do informal. Isso significaria, grosso modo, adotar ações de fomento à regularização dos empreendimentos e/ou atividades e incremento da renda”. O informal era tido como um “fenômeno passageiro a ser combatido” com “milagre econômico” (THEODORO, 2000, p. 11). No contexto da segunda metade dos anos 80 há um redirecionamento não casual nessa concepção. O setor informal “não se tratava mais de um fenômeno tido como passageiro, mas de uma estratégia de sobrevivência, uma resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado. O setor informal passava a ser visto não como algo transitório, mas como um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho” (THEODORO, 2000, p. 13). Cunhou-se assim, uma nova abordagem sobre esse setor, que “vai preconizar uma revisão profunda dos objetivos e prioridades da ação do Estado em direção ao informal. A perspectiva de políticas, que antes visavam formalizar o informal, é deixada de lado; passa-se a sublinhar as virtudes desse universo. O informal deveria pois ser reforçado, apoiado em suas características básicas para que pudesse absorver parcelas crescentes da força de trabalho e assim consolidar-se como instrumento efetivo de combate ao desemprego. Não se trata mais, portanto, de formalizar o informal, mas de aproveitar suas características e potencialidades para enfrentar o desemprego, um dos pilares do resgate da cidadania, de acordo com o novo discurso oficial” as ações e programas direcionadas ao setor informal passam a ser vistas como “ações no âmbito do social, como política social”, de “resgate da cidadania, logo de inclusão social”, isto é “de uma ótica econômica para uma ótica social” (THEODORO, 2000, p. 13).

Entendemos, com base em Nakatani e Sabadini (2002), que este tipo de trabalho é resultado do próprio processo de acumulação capitalista, que leva milhares de pessoas a procurar estratégias de sobrevivência frente ao desemprego. Neste sentido, a informalidade cumpre a função de permitir a redução do “exército ativo” através do autoemprego, “ao mesmo tempo em que mantém um excedente populacional suficiente para manter o processo de queda real dos salários e redução do desemprego aberto” (NAKATANI; SABADINI, 2002, p. 267). Por isso, pontuam os autores, o trabalho informal é “funcional e necessário ao sistema capitalista”, isto é, a informalidade deve ser entendida como parte elementar das mudanças dinâmicas do capital, posto que os trabalhadores ditos “informais” “servem como reservatório ativo de força de trabalho disponível para o capital” (NAKATANI; SABADINI, 2002, p. 285).

Além da qualificação como via/meio para “reduzir a pobreza” e ratificar “formas alternativas de trabalho e renda”, o SPETR também concentrou esforços em políticas de oferta de crédito. Essa intervenção dirigiu-se para a “oferta de dinheiro barato e acessível para microempresários e empreendedores liberais, inclusive do mercado informal” (BRANCO, 2008, p. 29).

As políticas do SPETR receberam aportes volumosos de recursos para o microcrédito, criando diversos Programas de facilitação do crédito, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), ambos em 1995, e o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO), criado em 1996. Nessa conjuntura, o SPETR se fortaleceu, ampliando o quantitativo de programas e projetos financiados pelo FAT, como as expansões do PROEMPREGO (PROEMPREGO II e PROEMPREGO III), novos programas de microcrédito, como o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), Programa Brasil Empreendedor, Programa Bolsa Qualificação Profissional¹³⁸ e várias linhas de financiamento do FAT.

A oferta de crédito e de qualificação para o mercado de trabalho são as “oportunidades” ofertadas pelo Estado; cabe ao indivíduo - segundo a construção ideológica meritocrática e o binômio “oportunidade-esforço” - o empenho e o esforço para explorá-las (BRANCO, 2013).

¹³⁸ A Bolsa de Qualificação Profissional foi um benefício instituído pela Medida Provisória n.º 2.164-41/2001 (Emenda Constitucional 32/2001), com objetivo de subvencionar trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, devidamente matriculados em curso ou programa de qualificação profissional.

Dessa forma, a empreitada ideológica e material ganhou dois principais caminhos: “o patrocínio da igualdade de oportunidades, via educação”, com o Planfor como carro chefe da oferta de qualificação profissional, e a “expansão do microcrédito”, isto é, as diretrizes ideológicas e materiais ganharam direcionamentos concretos em políticas públicas que dão caráter real às “formas de intervenção do Estado na “questão social” vislumbrada pelo social-liberalismo”, pois, nessa perspectiva, “tal intervenção não atenta contra a liberdade individual dos cidadãos e os mecanismos básicos de regulação mercantil, nem muito menos estimula a preguiça da classe trabalhadora” (BRANCO, 2008, p. 29).

A este conjunto de programas e propostas, o MTb/SEFOR (1995; 1996) chamou de “avanço metodológico-conceitual” para políticas de emprego e renda implantadas nessa conjuntura. Integrando esse conjunto ideologicamente agregador e representado como virtuoso, “qualificar para a cidadania” e desenvolver “habilidades para a construção da cidadania” passaram a ser objetivos do Planfor (Resolução Codefat 194/1998).

A concepção de qualificar “para o trabalho e para o exercício da cidadania” (MTb/SEFOR, 1996, p. 2) nos leva a questionar: em uma conjuntura de defesa do “enxugamento” do Estado, de retração do emprego e de aumento da informalidade/precarização do trabalho, que cidadania é essa a ser construída pelo acesso à qualificação profissional?

A qualificação profissional como “oportunidade” que colabora para a construção de uma cidadania, trata-se, na verdade, de uma cidadania bem delimitada: direcionada à “formação” e ao acesso ao mercado de trabalho, assim, promovendo nas diretrizes oficiais uma importante conexão entre qualificação-cidadania-mercado, como se estivessem em integração recíproca e como se fossem sinônimos.

Nesse aspecto, a inserção desse conjunto de novos termos, conceitos, valores, racionalidades e construções ideológicas que orientam a formação profissional nos anos 1990 não é algo aleatório ou fortuito. Como constatam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 46), nessa conjuntura, praticamente desapareceram, no campo educacional e do trabalho, os vocábulos “educação integral”, “omnilateral”, “laica”, “unitária”, “politécnica” ou “tecnológica”, “emancipadora”. Por outro lado, outros termos e sentidos adentraram o campo educacional, realçando-se o ideário da eficiência, competitividade, produtividade, qualidade total, “polivalência”, “competências”, “cidadão produtivo”, “cidadão trabalhador”¹³⁹, “cidadão

¹³⁹ A construção da figura do “cidadão trabalhador” deve ser entendida como elemento do contexto de prevalência do neoliberalismo (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003). Dentro dessa perspectiva neoliberal, a noção

competente” e “empregabilidade”. “As palavras ou vocábulos que usamos para nomear as coisas ou os fatos e acontecimentos não são inocentes. Buscam dar sentido ou significar estas coisas, estes fatos ou estes acontecimentos em consonância com interesses vinculados a determinados grupos, classes ou frações de classe” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 46).

Tal conjunto renovado de vocábulos, termos, construções ideológicas e diretrizes práticas aparenta valorizar pautas mais progressistas, atendendo tópicos/reivindicações limitadas das classes trabalhadoras, de sindicatos e de movimentos sociais. Essa estratégia vem a calhar com a lógica de forjar uma imagem de contínuo aperfeiçoamento social-humano da sociedade de classes, pois, sendo sinônimo de direitos humanos, de oportunidades e de liberdade, como atesta Tonet (2005), a defesa da ordem e da cidadania tornam-se uma carta na manga dos conhecidos discursos políticos, já que, em uma sociedade marcada pela desigualdade, como a nossa, poucos se atrevem a questionar as oportunidades, a promoção, o aumento, o fortalecimento ou a elevação da cidadania.

Esse tipo de construção discursiva, que se concretiza em políticas públicas e em direcionamentos práticos, que se ancora em valores e que busca apoio e adesão das massas, refere-se, nas palavras de Mészáros (2014), ao aspecto abrangente e pacificador das construções ideológicas para legitimar e institucionalizar de forma sutil, vagarosa e com aparência de consensual, os interesses da base material à qual a ideologia está intrinsecamente acoplada. Assim, esses valores, direitos e bandeiras sociais que o Estado afirma ser capaz de viabilizar, via políticas sociais, são importantes formas de garantir a estabilidade do sistema, e tão importante quanto a ordem real, estas lentes projetam uma “aprovação positiva” – exacerbada como “soberania popular” – da ordem “democrática” e pluralisticamente dominante (MÉSZÁROS, 2014, p. 500).

É nesse sentido que a defesa e a “promoção da cidadania” tornaram-se, como verificado, “uma espécie de lugar-comum” (TONET, 2005, p. 470) nas políticas públicas e nos discursos oficiais, inclusive nas pautas da esquerda, pois passou a ser uma estratégia agregadora e consensual em busca do “consentimento popular”.

Altamente conciliadoras, as defesas da cidadania, da redução da pobreza, das oportunidades iguais e da justiça social, articuladas à qualificação profissional, retomam

de trabalhador produtivo corresponde ao que “produz mais rapidamente, tem qualidade ou é mais competente”. No entanto, para ultrapassar essa perspectiva comum e “vulgar”, os autores convidam o leitor a aprofundar a teoria crítica de Marx, sobretudo nas categorias mercadoria, trabalho, força de trabalho, produção de valor, mais-valia, jornada de trabalho, etc. (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003). A construção ideológica do “cidadão trabalhador” será analisada abaixo.

argumentos em prol do aperfeiçoamento de valores e de direitos na sociedade de classes. Tal disposição carrega “como pressuposto a ideia de que lutar pela cidadania equivale a lutar por um mundo cada vez mais livre, justo e humano” (TONET, 2005, p. 481), um conjunto altruísta de valores e de direitos agregadores, capazes de mobilizar instituições e políticas sociais em sua defesa/busca. A educação, centrada na função de “formar cidadãos”, deve, nessa concepção, “formar pessoas como autênticos sujeitos da história e, deste modo, como indivíduos cada vez mais livres” (TONET, 2005, p. 481), ou seja, sujeitos que aproveitam as oportunidades de formação/de crédito, que buscam superar suas dificuldades, desenvolver suas capacidades, alcançar sucesso social-profissional, ou no dito popular “ser alguém na vida”.

É, então, o mesmo Estado ratificador do Consenso de Washington que defende o “enxugamento” dos serviços públicos, a flexibilização da proteção ao trabalho, que implanta políticas sociais residuais, de corte neoliberal e amparadas pelos organismos multilaterais, que afirma a necessidade de ampliação da cidadania, da justiça social e se coloca como o viabilizador destas através das políticas sociais.

Nessa associação virtuosa de direcionamentos concretos, incluindo valores, linguagem, conceitos, racionalidades, etc., não existe espaço para o debate de classes, conflitos/luta, já que essa sociedade está em permanente busca por aperfeiçoamento econômico, social e ambiental. A legitimação totalizadora e uniformizadora do Estado se concretiza como incontestável conciliador de interesses, como regulador de conflitos, promotor de justiça social e solucionador de problemas socioeconômicos. Nesse aspecto, Mézáros (2014, p. 68) nos ajuda a entender que a busca “consensual” é uma importante característica das ideologias para a defesa mistificadora do “interesse comum”, da “moderação” e da necessidade de “unidade” na sociedade, o que significa, em outras palavras, a defesa das relações sociais hierarquicamente instituídas.

Essa concepção conciliadora, com verniz humanista e social, é a defendida pelo social-liberalismo brasileiro: “uma sociedade cada vez mais livre e humana”, pautada em uma “educação cidadã”¹⁴⁰, uma expressão mais humanista e aperfeiçoada do capital (TONET, 2005, p. 473). Essa forma de educação perpassa também os interesses das classes

¹⁴⁰ Nas palavras de Tonet (2005, p. 477), esse tipo de educação “pode ser uma mediação para a construção de uma sociabilidade plenamente emancipada”, mas esse entendimento de educação de Tonet (2005) está distante da perspectiva do Planfor.

trabalhadoras, pois o consenso ativo das classes sociais é um dos principais pilares das funções das ideologias na ordem do capital.

A busca por esse consenso pode ser percebida em diversos discursos de Fernando Henrique Cardoso, como neste sobre qualificação profissional, proferido na sede da Força Sindical¹⁴¹, direcionado aos trabalhadores dessa central sindical:

No mundo do futuro, analfabeto será quem não souber lidar com o computador. Nós vamos ter que mudar o acesso, ampliar o acesso às novas formas de pensar. E isso requer um esforço convergente do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Reforma Agrária, dos sindicatos, da sociedade civil. O que vi, aqui em cima, há pouco, nas poucas salas de aula que pude visitar, o que sei pelos números que me dão, é que existe um momento de requalificação da mão-de-obra. No futuro, não terá emprego quem não for capaz de ter uma educação básica bem feita. Eventualmente, até mais que isso: um curso secundário, de 2º grau bem feito e, sobretudo, a capacidade de absorver as técnicas modernas. Esse é um desafio para o mundo todo (BRASIL, 1997, p. 243).

A “capacidade de absorver as técnicas modernas” está diretamente conectada no discurso ao sucesso em conseguir um emprego, o que, por outro lado, colabora para a justificativa ideológica e moral do desemprego na nova “era tecnológica”: os desempregados são os que não estão qualificados para “as técnicas modernas” e para as “novas formas de pensar”.

A necessidade de requalificação é uma orientação concreta do discurso, associada à construção da imagem de um trabalhador bem sucedido, isto é, um direcionamento para a ação prática, traduzido como “esforço convergente” e natural, como se qualificar e requalificar fossem ações de necessidade permanente dos trabalhadores.

Essa “necessidade” permanente para as classes trabalhadoras nasce dessa conjuntura e oculta uma importante dissimulação ideológica. Segundo Ferretti (2004, p. 407), a necessidade de requalificação está embutida na ideia de que as novas demandas, diferentes do contexto taylorista/fordista¹⁴², exigem “operários não apenas mais bem preparados

¹⁴¹ Discurso na cerimônia de assinatura do termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e a Força Sindical para a educação e requalificação profissional do trabalhador, proferido no dia 13 de março de 1997, em São Paulo.

¹⁴² O padrão fordista/taylorista de produção promoveu no período de 1945-1975 os chamados “trinta anos gloriosos” das economias dos países capitalistas centrais. Esse modelo de produção reorganizou a ideologia no período pós-segunda guerra e foi baseado na “administração científica” das relações de produção, propagando um discurso apologético de harmonia, integração social, estímulo ao consumismo, abundância e identificação ocidental com o “modo de vida norte-americano” (MÉSZÁROS, 2014, p. 121). Na Europa ocidental, esse padrão de produção foi subsidiado pelo Estado, impulsionando o crescimento econômico e promovendo políticas sociais que visavam garantir o “pleno emprego” e uma ampla cobertura de serviços sociais, com proteção social mínima universal, conhecido como *Welfare State*. Nos EUA, implementou-se o *New Deal*. Para uma abordagem sobre as diferenças significativas entre os países europeus e EUA nessa conjuntura, ver Pereira (2013a).

tecnicamente, mas também mais bem educados, no sentido amplo do termo”. Dentro dessa perspectiva, o “argumento central era o de que a separação teoria/prática, concepção/execução, trabalho manual/trabalho intelectual [...] já não faria sentido na empresa flexibilizada” e teríamos chegado “finalmente, a um ponto de articulação orgânica” entre a “formação profissional e a formação geral” (FERRETTI, 2004, p. 407-8). Mesmo para o trabalho simples, para as tarefas menos complexas e repetitivas passou-se a exigir qualificação inicial e de forma permanente, contínua.

Essa dissimulação ideológica faz parecer que a divisão sócio técnica do trabalho e suas diferenças, hierarquias e desigualdades podem ser resolvidas ou amenizadas através da qualificação e requalificação permanentes, como se essas desigualdades não estivessem vinculadas aos fundamentos da sociedade de classes, a ordem do capital.

O direcionamento prático à qualificação e requalificação permanentes se concretiza em ações, como constata a pesquisa de Bulhões sobre o Planfor no Rio Grande do Sul, no período de 1996-2000. A importância atribuída à qualificação profissional pelos egressos pode ser verificada na perspectiva de fazer novos cursos: entre os egressos, “em torno de 50% já haviam realizado algum curso de qualificação antes do plano e aproximadamente 17% passaram por outra qualificação após a do Planfor. Além disso, mais de 95% deles declararam interesse em realizar um novo curso do Plano” (BULHÕES, 2004, p. 41). Os cursos isolados (voltados para a qualificação *strictu sensu*, com carga horária reduzida) representaram 85,7% dos alunos do Planfor naquele Estado, já os cursos chamados de projetos¹⁴³ (cursos mais organizados em termos de metodologia, objetivos e maior articulação entre as ações de qualificação, o que pode incluir supletivos de ensino fundamental) representaram 14,3% dos alunos (BULHÕES, 2004). Por fim, a autora afirma, com base em dados do MEC, que “em 1999, no Rio Grande do Sul, 71,4% das matrículas em instituições de educação profissional equivaliam a cursos básicos; dessas, 93,0% eram de instituições privadas” (BULHÕES, 2004, p. 41). Os dados expressivos que apontam que a educação profissional nesse Estado se concentrou majoritariamente na qualificação profissional inicial e continuada, executados, sobretudo, por instituições privadas.

A construção de que a qualificação inicial e continuada é necessidade permanente para uma classe não é particularidade do Rio Grande do Sul. Antes, trata-se de um direcionamento ideológico-prático abrangente, orientado para a prática concreta. Essa mobilização prática

¹⁴³ Os projetos congregam ações de qualificação profissional articuladas com uma formação voltada para o atendimento de necessidades específicas da população. O Rio Grande do Sul registrou 26 projetos no período pesquisado pela autora e podem ser conferidos em Bulhões (2004).

pode ser traduzida em números. Somente no biênio 2000-2001 a qualificação inicial e continuada atingiu 7 milhões de trabalhadores, com um montante de investimento de R\$935 milhões do FAT e com uma taxa de conclusão de curso de 97% em 2001 e de 96% em 2002, quando a meta estabelecida para o biênio era de 95% de taxa de conclusão (BRASIL, 2002).

Segundo o Relatório PPA (BRASIL, 2002), essa elevada taxa de conclusão “indica a qualidade e pertinência da formação ofertada, tanto em face das demandas do setor produtivo, como do perfil e necessidades do público-alvo, qualidade e pertinência estas que motivaram os treinandos a concluir os cursos, como forma de aumentar sua empregabilidade” (BRASIL, 2002, p. 1772-3). Nota-se que para o Relatório a elevada taxa de conclusão de curso é um indicador suficiente para atestar a “qualidade e pertinência” dos cursos, sendo esse tipo de formação avaliada com sentido positivo ao elevar a empregabilidade do público-alvo.

Avaliação positiva também é feita no programa de governo “Avança, Brasil”, assegurando que o Planfor “revolucionou a qualificação profissional”, ocupando esta política um “papel decisivo” e prioritário na agenda do governo (BRASIL, 1998, p. 7), destacando que para o segundo mandato o Planfor permanecerá evidenciado em seu governo, pois, na visão do presidente da República, “é certo” que a qualificação passou “a desempenhar papel decisivo na melhoria da renda e das possibilidades de ocupação¹⁴⁴ das pessoas” (BRASIL, 1998, p. 70).

Esse entendimento de que a qualificação profissional é uma necessidade “permanente” (Resolução Codefat 194/1998, Artigo 1º) para uma classe nasce de uma perspectiva moralizante sobre os trabalhadores, que segundo Pereira (2015) está atrelada à concepção moral e economicista das políticas de “ativação”¹⁴⁵ para o mercado de trabalho. Estas, voltadas para os “pobres capazes”¹⁴⁶, devem estimulá-los das mais diversas formas “a inserirem-se no mercado de trabalho para nele obterem os meios monetários necessários” ao sustento, ou seja, uma indução direcionada aos valores do trabalho, cultuando neles a

¹⁴⁴ Os dados da pesquisa de Antoniazzi (2005) contestam que o Planfor teve impacto na geração de empregos. O saldo entre trabalhadores admitidos e demitidos em dezembro de 2000 indica que “foram admitidos 631.029 trabalhadores e desligados de seus empregos 856.818, produzindo um saldo negativo de 225.789 desempregados”, que se concentraram nos setores “indústria (68.179), serviços (39.925), construção civil (35.199) e comércio (6.221)” (ANTONIAZZI, 2005).

¹⁴⁵ É preciso pontuar que estas políticas são funcionais e ao mesmo tempo necessárias na sociedade capitalista, servindo ao capital, mas também à classe trabalhadora, mesmo que de forma residual representam a luta por melhores condições de vida e de trabalho para as classes trabalhadoras (PEREIRA, 2015). As políticas sociais fazem parte da dinâmica contraditória do capital, com funcionalidade para sua reprodução sócio metabólica, e, ao mesmo tempo, também expressam organização, resistência e direitos arduamente conquistados pela classe trabalhadora no movimento histórico da luta de classes.

¹⁴⁶ Aos pobres capazes, aos ociosos e aos aptos ao trabalho o Estado deve disponibilizar oportunidades. A assistência pública cabe somente aos indigentes (ROSANVALLON, 1998).

disciplina necessária “para que não esmoreçam diante da difícil busca por emprego” (PEREIRA, 2015, p. 469) e da busca permanente por qualificação continuada, “permanente”.

Tem-se, dessa forma, a centralidade da qualificação profissional inicial e continuada como uma perspectiva de educação profissional fundamentada em um conjunto complexo de argumentos ideológicos, materiais, políticos, sociais e morais, com diversos interlocutores em sua defesa incontestada. Essa centralidade, transformada em números e na ação concreta de direcionar trabalhadores para a qualificação e requalificação permanentes, concretizou qualificação inicial e continuada para 12,6 milhões de trabalhadores no período entre 1995 e 2001, com cursos Planfor com carga horária média de 89,4 horas (MEC, 2004, p. 29).

Embora a carga horária de forma isolada não seja suficiente para atestar a qualidade dos cursos Planfor, Bordignon (2020, p. 34) questiona: como uma “formação profissional séria e a elevação da escolaridade” podem ser desenvolvidas com a carga horária média de 89,4 horas?

Kuenzer (2007) nos ajuda a responder essa questão, integrando à análise elementos sobre a quem essa formação se dirige. O público-alvo da qualificação profissional ocupa um “lugar” delimitado no acesso às trajetórias educativas e no mercado de trabalho: são os postos de trabalho mais operacionais/manuais e mais precarizados. Esse público não tem acesso às formações diretamente envolvidas com os avanços tecnológicos, que exigem maior escolaridade e formação técnica mais especializada.

A formação ofertada para as classes trabalhadoras é historicamente diferente da formação ofertada/comprada pelas elites (KUENZER, 2007). Essa acessa as escolas propedêuticas e acadêmicas, com formação do mais alto nível qualitativo, envolvendo acesso à ciência, à tecnologia, às artes, à sócio-história, à filosofia, voltadas para o exercício de funções intelectuais e diretivas, enquanto essa perspectiva de educação permanece inacessível para as classes trabalhadoras (KUENZER, 2007). Por isso, entendemos que a democratização do acesso à qual se refere a ideologia social-liberal brasileira trata-se da qualificação inicial e continuada, perspectiva essa de educação voltada para segmentos prioritários da classe trabalhadora.

A qualificação inicial e continuada como solução para os problemas do “subdesenvolvimento” (FHC, 1994), para as soluções do determinismo tecnológico, para “elevação da empregabilidade”, para “redução da pobreza”, para “expansão da cidadania”, para fomentar “formas alternativas de emprego e renda”, dentre outros aspectos pontuados, concretiza uma forma de interferência sobre os problemas cotidianos e práticos do campo educacional; interferência essa que se encontra umbilicalmente articulada à divisão social do

trabalho e que carrega uma dissonância visível entre o discurso direcionado, a qualificação ofertada aos usuários do Planfor e os postos de trabalho aos quais estes efetivamente ocupam na divisão sócio técnica do trabalho.

Nas palavras de Mészáros (2014), trata-se, na essência, do cerne do *modus operandi* do capitalismo, isto é, da relação entre ideologia, divisão social do trabalho e formação da “consciência prática necessária” da classe trabalhadora. Essa relação é determinante para o controle social e direciona a ação prática da coletividade.

Dados os laços estruturais (ontológicos) do trabalho com todas as esferas da vida social, com a (re)produção das relações sociais, com a formação da “consciência necessária à sociedade de classes” (MÉSZÁROS, 2014), é sobre o mundo do trabalho que a ideologia necessita mobilizar práticas, racionalidades e ações constantemente, de forma a intervir nos problemas cotidianos, a renovar e conservar intermitentemente as bases materiais, políticas, culturais e organizacionais da sociabilidade dominante.

Essas funções ideológicas são indispensáveis e continuarão sendo “enquanto continuar sendo necessário “vencer os conflitos” que continuam a surgir dos interesses inconciliáveis das forças hegemônicas alternativas que se enfrentam na nossa atual ordem social de dominação e subordinação estrutural” (MÉSZÁROS, 2014, p. 13).

Essa vinculação intrínseca entre a base material, as ideologias e a “consciência prática necessária” é a matéria prima vital para as “funções práticas” ideológicas na sociedade de classes. Ao fundo, trata-se do papel de mistificação da essência exploradora e conflituosa das relações sociais da ordem estabelecida, ao qual a ideologia se manifesta prontamente eficaz em desempenhar (MÉSZÁROS, 2014).

Nesse ínterim, há uma função ideológica específica a qual se encarrega a política de educação profissional inicial e continuada: a necessidade de desenvolver dinamicidade e novas subjetividades “que atendam às exigências da produção e da vida social, mas também se submetam aos processos flexíveis caracterizados pela intensificação e pela precarização, a configurar o consumo cada vez mais predatório e desumano da força de trabalho” (KUENZER, 2007, p. 1160).

Isso significa que, a despeito do discurso de preparação da força de trabalho para a “modernização tecnológica” e para a empregabilidade, a real intencionalidade é a consolidação de uma racionalidade e de uma pedagogia de formação orientada para a ação, para influenciar e mudar comportamentos, atitudes e condutas para a formação de trabalhadores flexíveis, de uma mentalidade e motivação novas (dinâmica, de

atitude/iniciativa, criativa, multifuncional, aberta a mudanças, ao aleatório, “as alternativas” de trabalho e renda, a enfrentar “riscos” e vulnerabilidades), adequadas ao paradigma flexível, tal como afirma Kuenzer (2007).

Portanto, essas construções, concepções, conceitos, pedagogias, valores, termos e perspectivas não podem ser analisados como elementos sem propósitos ou sem intencionalidades. Por isso, Castioni (2002, p. 11) afirma que não há neutralidade no Planfor em gestar “conceitos”, termos e perspectivas voltados para o mundo do trabalho, pois estes visam a uma “dissimulação” comportamental e ideológica de um “novo” trabalhador, de formas de trabalho e de uma perspectiva de educação profissional, que promovem racionalidades, que estão interligadas à formação da “consciência prática necessária”, e tais elementos não se circunscrevem ao âmbito do mundo do trabalho, antes, se espraiam para a vida cotidiana, para a produção e reprodução da vida social como um todo.

Todo esse conjunto de construções ideológicas que circunscreve a qualificação profissional encontra uma importante aliada: a grande mídia e seus ideólogos. São inúmeros exemplos de reportagens jornalísticas televisivas, impressas, em rádios, em sites de notícia que afirmam efusivamente o dito comum: as vagas existem no mercado de trabalho, mas os trabalhadores não estão aptos a ocupá-las porque não preenchem as credenciais de qualificação profissional, o que “impede que muitos dos desocupados sejam **empregáveis**. Uma política de formação/reciclagem tenderia a adaptar o perfil dos desocupados ao perfil das vagas; isso contribuiria para a queda na taxa de desemprego” (RAMOS, FREITAS, 1998, p. 68, grifos dos autores). Essa é uma das principais linhas argumentativas ideológicas dos discursos oficiais e de embasamento teórico do Planfor.

A grande mídia reforça reiteradamente¹⁴⁷ “uma opinião presente no senso comum de que a posição que cada trabalhador ocupa no mercado de trabalho e a mobilidade social depende quase exclusivamente dos esforços individuais” (BORDIGNON, 2020, p. 69) e da adaptação da força de trabalho às constantes mudanças tecnológicas.

Os diversos meios midiáticos de reforço dessas construções ideológicas “encarregam-se de fazer chegar a todos a necessidade do aumento da qualificação profissional para garantir a entrada e permanência no mercado de trabalho” (LEMOS; COSTA, 2012, p. 90). Ao alimentar permanentemente o imaginário social sobre o tão sonhado e cada vez mais escasso emprego formal, a chamada mídia de massa apresenta-se “como um importante veículo para a

¹⁴⁷ E, nesse aspecto, Mészáros (2008) assinala que a repetição é um importante mecanismo de assimilação e de fixação de valores, racionalidades, concepções, pedagogias, etc. A chamada grande mídia tem um papel fundamental na divulgação das ideologias, propagando-as de forma lenta e gradual no cotidiano, no seio social, junto às classes trabalhadoras.

disseminação de ideologias na sociedade em função da abrangência de seu poder de comunicação e pela sua capacidade de difundir ideias”, exercendo, assim, um importante papel de articulação e difusão de uma “visão de mundo particular, edificando ideias, comportamentos, projetos políticos e econômicos, contribuindo para a homogeneização dos conceitos e práticas administrativas” (LEMOS; COSTA, 2012, p. 90).

Esse conteúdo é moldado ao perfil de leitor ou ouvinte: para revistas e programas voltados para um público com maior escolaridade, os termos e conteúdos adaptam-se à linguagem formal ou mais acadêmica, incluindo múltiplos conhecimentos (inclusive idiomas estrangeiros), capacidade de liderar, inovar, assumir riscos/incertezas e polivalência desejáveis, rede de relações pessoais e profissionais. Para as massas, a linguagem adapta-se para um vocabulário do cotidiano, com muitos exemplos empíricos, destacando a necessidade permanente de aumento da qualificação, atitudes desejáveis e a necessidade de elevação da escolaridade como requisitos básicos para a empregabilidade (LEMOS; COSTA, 2012). O importante é que estes temas estejam sempre em debate, mantendo leitores e ouvintes, sobretudo das classes trabalhadoras, em permanente absorção ideológica sobre a centralidade da qualificação e requalificação permanentes, bem como dos valores meritocráticos e apologéticos da ordem social dada.

Dando continuidade a essas construções ideológicas que perpassam essa conjuntura e a qualificação profissional inicial e continuada, o tópico seguinte abordará a disseminação e a sedimentação da figura do “cidadão trabalhador/produtivo/competente” dentro da legislação oficial, das diretrizes do Planfor, da linguagem empresarial e dos discursos oficiais.

3.4 A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA DO “CIDADÃO TRABALHADOR, COMPETENTE, PRODUTIVO” E O FORTALECENDO DE UM MODELO DE FORMAÇÃO DE DIREÇÃO PRIVADA

A partir de uma avaliação do sistema educacional brasileiro, comparando-o com outros países da América Latina¹⁴⁸ que enfrentaram os “problemas relativos à reciclagem da mão-de-obra” e comprovando o “fraquíssimo desempenho e alto grau de seletividade” da educação brasileira, Salm e Fogaça (1995, p. 9) apresentam dados quantitativos que atestam que o país “deixa muito a desejar” no campo educacional e, a partir dessa constatação,

¹⁴⁸ Além de dados quantitativos que comparam o Brasil com outros países da América Latina para comprovar a “desvantagem” educacional brasileira, os autores apresentam exemplos de países como Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos como “exitosos” nas “formas de articulação entre Educação, Qualificação e Sistema Produtivo” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 7-9).

apontam os caminhos que o país deve seguir para buscar a solução dos “problemas críticos da educação brasileira”: “é fundamental investir nas séries iniciais” (p. 10), em novos currículos, na formação de professores¹⁴⁹, em materiais didáticos, na “universalização da Educação básica” e na “abertura de oportunidades públicas de qualificação profissional e retreinamento”. Todos esses elementos, mas, sobretudo, a qualificação profissional, necessitam de um esforço conjunto com “forte envolvimento empresarial com a qualificação” para promoção de “mudanças técnicas e organizacionais negociadas com representações de trabalhadores” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 6).

Os “históricos” e “críticos problemas” da educação brasileira, apontados por Salm e Fogaça (1995, p. 14), assinalam a necessidade de uma “profunda reformulação”, desde a educação básica ao ensino ofertado pelas instituições de EPT. Especificamente para a qualificação profissional, os autores destacam que, de acordo com a “visão empresarial”, é necessário o “desenvolvimento de um programa integrado de qualificação e requalificação de populações de baixa escolaridade”, priorizando a “formação do cidadão produtivo”, “desempregados e populações excluídas, especialmente grupos críticos de jovens e mulheres, usualmente também marginalizados do sistema de Educação e formação profissional” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 39).

Essa fundamentação teórica intencional dos autores foi um importante embasamento para a construção do Planfor e para um direcionamento ideológico específico promovido nessa conjuntura: a “necessidade” de que a “educação cidadã” forme “cidadãos produtivos”, consolide e difunda “um novo conceito de Educação profissional, como elemento indissociável do desenvolvimento sustentável” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 38). Essa perspectiva de educação profissional embasada na “visão empresarial” representou, segundo os autores, um “consenso” de interesses entre empresários, entidades governamentais, trabalhadores, acadêmicos e sindicatos, com papel destacado para as funções que o “setor privado” deve “assumir” na “coordenação da política e planos de trabalho e qualificação” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 38), isto é, os autores apresentam a “visão empresarial” como uma perspectiva educacional generalizável, como se representasse uma confluência de

¹⁴⁹ Para os autores, uma das “questões críticas da educação brasileira” é que “grande parte dos maus resultados está relacionada à qualidade do trabalho pedagógico” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 11). Os autores fazem diversas recomendações que visam a soluções para esse “grande problema”. Parcela considerável das “soluções” se encontra na formação de professores (condições de trabalho, planos de carreira, salários, etc.), entre outras. No entanto, os autores não abordam em nenhum momento do texto os problemas estruturantes e estruturais do capitalismo periférico brasileiro e as consequências transversais deste para a educação, para a formação de professores e de estudantes.

interesses sendo, assim, legítima e benéfica, defendendo que a direção dessas políticas deve ser assumida pelo “setor privado” através de parcerias público-privadas.

Outra fundamentação teórica que embasou o Planfor, o artigo dos economistas Alves e Vieira (1995, p. 126) indicava a necessidade de uma reestruturação na política nacional de educação com “objetivo de formar cidadãos trabalhadores”. Essa concepção tornou-se formalmente concretizada no MTb por meio das expressões “cidadão trabalhador”, “cidadão competente” e “cidadão produtivo”, repetidas nos discursos presidenciais, nos documentos oficiais, legislações e nas diretrizes do SPETR.

Oficialmente, o Ministério do Trabalho utilizou o termo “cidadão competente” para justificar a escolha por um modelo de formação e por um “novo quadro referencial” que não se baseia em “apenas uma questão de desempenho técnico”, ele é, antes, a formação de um “cidadão competente” (MTb/SEFOR, 1995, p. 8). Esse “novo perfil de trabalhador” “envolve também uma dimensão da cidadania, que extrapola os muros da empresa”, perpassa múltiplos saberes, como “ler, interpretar a realidade, expressar-se verbalmente e por escrito, lidar com conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupos na resolução de problemas” e outras exigências que visam “recuperar e valorizar” a “competência profissional do trabalhador” para atender ao que as empresas e a “sociedade moderna” demandam: “cidadãos competentes” (MTb/SEFOR, 1995, p. 8).

A construção ideológica desse “cidadão” como função da educação profissional rapidamente se espalhou, legitimando o Planfor como política pública atuante na “na formação massiva do cidadão produtivo” (BRASIL, 1999, p. 19).

O Decreto nº 2.208/1997 oficializou o termo “cidadão trabalhador” em seu Art. 4º, ao afirmar que a educação profissional de modalidade inicial e continuada “destina-se a proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho”.

A construção apologética do “cidadão produtivo/competente/trabalhador”, pressupõem uma ideação virtuosa e generalista desse “cidadão” por meio de um discurso (Resoluções do Codefat, legislações, discursos políticos) homogêneo para todo o território nacional. Para a formação adequada desse “cidadão” homogêneo bastam, segundo o próprio MTb/SEFOR (1995, p. 8), “o resgate da qualificação”, “restabelecer o foco na empregabilidade”, a formação com “foco no mercado” proporcionada por “um modelo de competências” (MTb/SEFOR, 1995, p. 9).

A oficialização desse tipo de “cidadão” nas diretrizes da qualificação profissional não representou somente interesses empresariais. Segundo Castioni (2002, p. 213), interesses de

trabalhadores também integraram o Planfor e sua “dimensão de cidadania”¹⁵⁰, esta defendida pelos trabalhadores; já a defesa da competitividade e da produtividade como objetivos do Planfor integraram as pautas defendidas pelo empresariado.

Portanto, a construção ideológica desse “cidadão produtivo/competente/trabalhador” (MTb/SEFOR, 1995) longe de ser um conceito neutro, representou a busca por consenso, explicitando uma função importante da ideologia na sociedade de classes: sua capacidade de captar interesses diversos, que nesse caso se materializaram em um Plano de Qualificação específico, mantendo uma aparência “genuinamente consensual” de interesses canalizados nesse Plano, como se tais interesses representassem um “consenso ideológico racional dominante” e um “discurso ideológico homogeneizador”, mesmo que temporariamente (MÉSZÁROS, 2014, p.68). Obviamente essa construção ideológica não é vista socialmente como ideológica, mas como a ordem natural e universal das relações sociais. Nesse ponto, Mézáros (2014) nos ajuda a entender que, exatamente por ser dominante, a ideologia pode se proclamar, por seus diversos meios e interlocutores, como consensual, verdadeira e única; uma ideologia capaz de propagar “uma visão da ordem social” harmônica, de forma naturalizada e universal.

A construção prática do “cidadão produtivo/competente/trabalhador” dentro Planfor é conectada a outros termos, tais como: modernização das relações capital e trabalho; cidadania, universalização da educação profissional, desenvolvimento econômico, participação social e o repetido lema social-liberal: “desenvolvimento com equidade social” e “desenvolvimento com justiça social” (BRANCO, 2009).

Esse mesmo vocabulário passou a integrar a linguagem das ONGs, sindicatos e universidades, ainda mais quando essas instituições passaram a executar intensivamente a qualificação profissional ofertada pelo Planfor, tornando-se a linguagem oficial da política e de instituições partícipes dela. Essa linguagem reproduz, como nos alertam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 49), uma representação desejada de trabalho, de “trabalhador produtivo”, de cidadania¹⁵¹ delimitada, de educação profissional e da própria concepção de produtividade.

¹⁵⁰ Frigotto e Ciavatta (2003, p. 45) afirmam que a noção de cidadania é utilizada por movimentos sociais e pesquisadores para se referir às “formas societárias alternativas”, resgatando o sentido de emancipação e de parte de um projeto emancipador. No entanto, esse não é o sentido usual do termo cidadania utilizado nas diretrizes do Planfor e nos demais documentos oficiais desse plano. Usualmente o termo cidadania é referência à construção e à conquista de direitos (civis, políticos e sociais) dentro da sociedade burguesa liberal (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003).

¹⁵¹ O conceito de cidadania é bastante complexo na sociedade brasileira, pois dado o contexto socioeconômico baseado na exclusão dos “cidadãos” dos processos participativos, dos processos decisórios políticos e econômicos, dada as condições de vida e de trabalho precárias da ampla população brasileira, e ainda, considerando a formação sócio-histórica pautada no autoritarismo, nas práticas e políticas clientelistas e

Não se trata “de uma maquinação maquiavélica”, como observam os autores, “mas da visão de classe”, ou melhor, “pelo alto” para com a política de educação profissional e para a sociedade em geral, “e cujo desfecho é a naturalização da sociedade de classes” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 49).

Ser cidadão trabalhador, nessa construção, traz o sentido de ter direitos (civis, políticos, sociais), integrar uma sociedade e um Estado democrático, isto é, uma poderosa associação entre ser cidadão e ser trabalhador, personificando valores e sentidos de virtuosidade do trabalho nos sujeitos. Por essa lógica, o trabalho não é visto como exploração, com conotação negativa, ao contrário, assume conotação honrosa e universalizante: todos querem ser incluídos no *status* de cidadãos, possuir direitos e produzir para o bem coletivo dessa sociedade virtuosa, ser um exímio “cidadão produtivo/competente/trabalhador”.

Interpretamos que essa construção moral e prática do “cidadão produtivo/trabalhador” exerceu a função, através da qualificação profissional, de traduzir a linguagem, os valores e a concepção da “visão empresarial” para uma linguagem de massas, de fácil assimilação, de cultuação do trabalho, evocando-as para a ação de produzir, de trabalhar, de colaborar. Ser um “cidadão trabalhador” é uma qualidade moral desejável e universalizante. Diante dessa construção positiva e virtuosa, quem não gostaria de ser ou se tornar um “cidadão produtivo/competente/trabalhador”?

Nessa construção, o “cidadão produtivo/competente/trabalhador” não necessita reforçar elementos de luta, de conflito, pois as “oportunidades” estão disponíveis para todos que almejam desenvolver suas “capacidades” (SEN, 2010) e desfrutar das benesses dessa sociedade. Há, portanto, embutida nessa construção, um discurso de uma sociedade sem divisões, de unidade, da ideia de cisão de interesses comuns a todos os cidadãos.

Nesse bojo, perdem espaço os sindicatos, movimentos sociais e outros debates adquirem centralidade. Conceitos como “exploração” e “imperialismo” passaram a ser classificados como “conceitos ideológicos confusos”, descartados dos círculos acadêmicos, pois não contribuem para construção de uma “ciência neutra” e de uma sociedade sem divisões (MÉSZÁROS, 2014). Outro conjunto de linguagem, absolutamente conveniente à ordem dominante, ganhou cenário, como “sociedades industriais modernas”, sociedades “pós-

assistencialistas, a construção da noção de cidadania no Brasil é permeada por uma “complexidade negativa”, ou seja, afirma-se uma “cidadania formal”, abstrata, que não condiz com o acesso da ampla maioria da população a serviços básicos e essenciais (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003). Por isso, os autores afirmam que “embora, formalmente, todos sejamos cidadãos, há níveis e situações concretas diferenciadas de cidadania de acordo com as classes sociais, o que significa, efetivamente, acesso diferenciado aos bens necessários à sobrevivência” que são traduzidos em pobreza e miséria para grande parcela da população alijada dessa “cidadania” (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 55).

industriais” em oposição à “antiquada” distinção entre classes sociais e entre esquerda e direita (MÉSZÁROS, 2014).

A essa aglutinadora, convincente e generalizante construção ideológica do “cidadão produtivo/competente/trabalhador” soma-se a adesão do Planfor à um modelo de formação de competências, avaliado como capaz de proporcionar “maior capacidade de autoaprendizagem, compreensão dos processos, capacidade de observar, de interpretar, de tomar decisões e de avaliar resultados” (ALVES, VIEIRA, 1995, p. 123).

Nas palavras oficiais do MTb/SEFOR (1995, p. 7), “não basta mais que o trabalhador saiba “fazer””; é preciso também “conhecer” e, acima de tudo, “saber aprender”. O “novo perfil” profissional que o MTE pretende formar por tal modelo deve “antes de tudo”, ser um profissional “competente” capaz de “pensar pela empresa” e, inclusive, “fazer a cabeça da empresa” (MTb/SEFOR, 1995, p. 7).

Até o contexto dos anos 1960, a noção de formação estava vinculada a um fim específico, para empregos e funções determinadas, dialogando principalmente com o modelo de produção taylorista-fordista, que estruturava carreiras, funções e remunerações no processo de trabalho. No contexto de crise dos anos 1970 nos países centrais¹⁵² do capitalismo, “a noção de formação começa a se misturar com a noção de competências, que assume uma posição diferente no discurso educacional” (BORDIGNON, 2020, p. 206).

Em contraposição ao taylorismo-fordismo¹⁵³, na formação pautada no modelo de competências “o saber construído pelos trabalhadores no cotidiano da fábrica passa não apenas a ser reconhecido como requisitado e premiado” (FERRETTI, 2004, p. 415). A valorização desse saber é incorporada ao modelo de competências como qualidade para “resolução dos problemas diários com que a produção se defronta”, ou seja, o saber “oriundo da experiência dos trabalhadores individuais e do coletivo do trabalho, ganha proeminência” e

¹⁵² Celso Ferretti (1997, p. 226) nos chama atenção para os problemas “importados” com os quais a política de formação profissional nacional se defrontou no decorrer dos anos 1990. A chamada crise do paradigma fordista não pode ser transportada para o contexto brasileiro de forma automática, pois aqui existiu e existe um *mix* de paradigmas que mesclam continuidade/ruptura, arcaico e moderno de forma conjunta, aspectos e elementos do fordismo e do toyotismo ao mesmo tempo. Isso significa que a crise do fordismo não o eliminou totalmente – como “condição de algo já acabado, irretorquível e irreversível”- e em seu lugar ascendeu o paradigma toyotista. Nesse debate, o avanço da tecnologia é usado como elemento central para argumentar o esgotamento do modelo fordista, da organização do trabalho e da formação profissional desse modelo, ocultando a crise de acumulação desse modelo. A tecnologia tornou-se, assim, referência aparente para determinar novas demandas por qualificação, novas formas de controle (como sistemas digitais de controle, controle *on line*) e de organização do trabalho, camuflando, assim, os objetivos do capital para restabelecimento da acumulação e fortalecimento do poder de classe.

¹⁵³ A concepção de um perfil de trabalhador associado ao modelo fordista perpassa uma formação específica para um emprego específico, uma concepção de vínculo trabalhista mais seguro e estável, com negociação coletiva de salários e vinculado a organizações sindicais (BORDIGNON, 2020). Esses elementos e características nunca foram instituídas em sua totalidade na realidade brasileira.

adquire um novo sentido virtuoso: significa “não apenas o saber/fazer, o domínio do conhecimento técnico, mas, principalmente, o saber/ser, a capacidade de mobilização dos conhecimentos (não apenas técnicos) para enfrentar as questões problemáticas postas pela produção” (FERRETTI, 2004, p. 415). Esse saber tácito, ou qualificação tácita, apesar de valorizado, não necessariamente representa incremento salarial e não necessariamente corresponde a maiores e melhores oportunidades no mercado de trabalho, constata o autor.

Por trás do lema “saber ser” do modelo de formação citado, Souza (2012, p. 89) afirma que foco fundamental se dirige ao conjunto de cognições e comportamentos desejáveis, saberes e iniciativas de uma racionalidade empresarial. A noção de “saber ser” é a expressão resumida para: “colocar-se por inteiro, mobilizar-se completamente, em direção a um fim, neste caso, a valorização do capital” (FERRETTI, 1997, p. 258). Essa noção é “marcada pela imprecisão, pela fluidez, pela indefinição, pela instabilidade” (FERRETTI, 1997, p. 259), tal qual os empregos na era neoliberal. Por isso, a defesa da polivalência e da multifuncionalidade dos trabalhadores encontra na noção de “saber ser” uma perfeita compatibilidade com os valores da flexibilização do trabalho.

Esses processos não se referem somente a moldar e desenvolver atitudes e condutas, embora essas sejam essenciais, trata-se, como descreve Antoniazzi (2005, p. 81), sobretudo, de preparar/adaptar o trabalhador para a possibilidade eminente do desemprego, por isso, o “aprender” deve se tornar uma qualidade constante para adaptação – uma preparação para a insegurança e as instabilidades dos “novos tempos” do neoliberalismo. “O desenvolvimento da criatividade na concepção do aprender a aprender é com intuito de encontrar novas formas de ação que permitam melhor adaptação” (ANTONIAZZI, 2005, p. 81) para o contexto de incertezas, para amenização dos riscos e vulnerabilidades. Trata-se, na essência, de instalar e naturalizar uma pedagogia das competências, como assim denomina Bordignon (2020), por se tratar de um processo educativo e paulatino, que visa tornar os trabalhadores “adaptáveis” e “receptivos” às transformações em curso no mundo do trabalho, ou, em outras palavras, de formar a “consciência prática necessária” a um padrão de força de trabalho inserida de forma periférica na divisão internacional do trabalho.

Defensores do modelo de competência e da noção de “saber ser” subjacentes afirmam que esta é uma forma positiva para incentivar os indivíduos na busca (individual¹⁵⁴,

¹⁵⁴ Segundo Castioni (2002, p. 16), a “noção de competências” contribuiu para promover um “movimento avassalador” no caráter coletivo da formação profissional, pois em seu fundamento há um “darwinismo social” que apregoa posturas individuais, negociações individuais, busca individual e permanente por qualificação e por manutenção no mercado, o que inclui rede de contatos, acessos privilegiados (ao poder político, inclusive), acesso ao consumo (tecnologias, cursos, “capital cultural”, etc.), ou seja, promove o “avanço voraz das políticas

obviamente) por novas habilidades, por desenvolvimento pessoal, profissional, psíquico-comportamental, por capacitação permanente e por empregabilidade (SOUZA, CARRIERI, PINHEIRO, 2009). De forma individual, os treinandos devem adquirir os atributos “aprender a aprender, saber fazer, saber ser” e “aprender a pensar”, como uma espécie de receita da formação profissional insistentemente disseminada e oficializada nos processos de formação e qualificação do MTb/SEFOR (BATISTA; ALVES, 2009).

A incorporação desse modelo como pedagogia de formação oficial do Planfor encontrou críticos, como Batista e Alves (2009, p. 11), que veem esse processo de incorporação de novos termos, ensinamentos, conceitos e concepções ideológicas importadas como uma “demonstração de subalternidade e dependência do capitalismo periférico no contexto da mundialização do capital”.

Essa concepção ideológica é apresentada pelo MTb/SEFOR (1995) como “uma revolução na história do conhecimento”, como uma concepção de educação profissional inovadora. No entanto, essa concepção carrega, embutida em um novo jogo de palavras e ações, uma representação social da classe trabalhadora, como se antes desse modelo e de seus saberes os “trabalhadores não soubessem aprender, pensar e ser”, no entanto, por meio dessa importação e desse processo intenso e vagaroso de inculcação ideológica, após passarem pela qualificação ofertada, os trabalhadores desenvolveriam atitudes, condutas, habilidades e comportamentos voltados para “pensar”, agir e “ser” (BATISTA; ALVES, 2009, p. 4).

É evidente que com as mudanças¹⁵⁵ constantes no processo de produção, com o constante movimento histórico, o processo produtivo necessita que os trabalhadores adquiram novas habilidades. Nesse aspecto, o que se coloca aqui é um debate sobre como o capital determina quais são essas habilidades, quais saberes, quais pedagogias de formação e qual a direção do processo de formação “necessário” à formação de trabalhadores periféricos.

de racionalização” de caráter individual e de autorresponsabilização. Nessa perspectiva, o conflito no trabalho e o conflito capital e trabalho tornaram-se *démodé*. Assim, a identidade coletiva no trabalho perde espaço e a negociação é individualizada (FONTES, 2010), de forma que, com contratos e negociações individuais, evitam-se conflitos entre interesses de trabalhadores e de empresas, que, sob a nova lógica, devem ser fundidos.

¹⁵⁵ A mudança constante é uma característica fundante da dinâmica do capital. O que se questiona é que a necessidade de mudança no mundo do trabalho dentro da sociedade de classes opera dentro de um limiar delimitado e determinado pela “lógica completamente perversa de auto-reprodução alienante” (MÉSZÁROS, 2014, p. 297), e, dentro desse limiar, importa, para perpetuação do capital, de “interesses preponderantes” voltados à “conveniência da ordem dominante” (MÉSZÁROS, 2014, p. 487), que se mantenham a divisão sócio-técnica do trabalho e seus os processos históricos de alienação, de hierarquização, de dualidade educacional (formação para o trabalho intelectual-trabalho manual). Nesse contexto histórico e social, a participação das classes trabalhadoras está em desvantagem nos processos decisórios que envolvem as políticas de qualificação, de forma que, como política pública, a qualificação tem se mostrado historicamente representar, sobretudo os interesses privados, como visto no Tópico anterior.

A função de concretizar esse modelo de formação como capaz de atender a essas necessidades tornou-se uma diretriz formal da educação profissionalizante. O marco legal mais geral da inserção oficial desse modelo de formação encontra-se na LDB156 e no Decreto 2.208/1997, que estende a “pedagogia das competências” e habilidades para os demais níveis de ensino, inclusive para a educação básica. Institucionalmente e juridicamente localizado, a pedagogia das competências “foi ocupando cada vez mais espaço no debate educacional e sendo incorporado tanto nos discursos como nas diferentes políticas públicas” (BORDIGNON, 2020, p. 211).

Ao regulamentar os Artigos 39 a 42 da Constituição Federal, o Decreto 2.208/1997 especificou os objetivos da educação profissional, tornando-a um complemento da educação geral, ao invés de parte integral e integrante dela, deixando explícita a relação da educação com o mercado de trabalho: cabe à educação capacitar “jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas”; “proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho”; “especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos” e “qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando à sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho” (Decreto 2.208/1997, Artigo 1º).

O Artigo 3º do Decreto citado se refere à qualificação/requalificação como modalidade educacional não formal, que não exige condição de escolaridade prévia, com foco em formar “cidadãos produtivos”, em “reprofissionalizar, qualificar, e atualizar” o “cidadão trabalhador” (Artigo 4º).

Consta nesse mesmo artigo que essa modalidade não está “sujeita à regulamentação curricular” o que, por conseguinte, abre a possibilidade de uma infinidade de oferta, sem padrão nas nomenclaturas, metodologias e conteúdos pelas diversas instituições ofertantes dessa modalidade. Os cursos não sujeitos à regulamentação curricular são justamente os voltados para formar o “cidadão trabalhador”.

A aprovação desse marco jurídico (LDB, Decreto 2.208/1997, Planfor e outros Programas do SPETR) sobre a educação profissional permeou embates políticos e conflitos de

¹⁵⁶ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96 previu a possibilidade de oferta de qualificação profissional por instituições privadas especializadas em educação profissional. O Decreto 2.208/1997/156 regulamentou a educação profissionalizante, ratificando a permissão para instituições privadas atuarem nesse ramo. Com o Decreto citado, tornou-se possível que um estudante cursasse módulos de formação profissional, completando assim uma carga horária curricular necessária para a obtenção de uma determinada habilitação profissional, sem a obrigação de frequentar o curso desde o seu início. Essa possibilidade foi transmitida como forma positiva de flexibilização curricular.

interesses. Segundo José dos Santos Souza (2013, p. 18), esse processo acionou, por um lado, o “poder de coerção para sufocar as vozes contrárias¹⁵⁷” aos marcos legais e a política reformista de FHC, por outro lado, “buscou o consentimento ativo dos trabalhadores por meio do discurso da democratização do acesso ao ensino profissionalizante de boa qualidade, o que soa bem aos ouvidos do imenso contingente de trabalhadores desempregados e carentes de qualificação profissional” e soa ainda melhor aos interesses hegemônicos e privados, estes diretamente envolvidos nas reformas gerenciais protagonizadas pelos governos FHC.

A educação profissional é, pois, um campo de luta (intrinsecamente conectada à a relação capital/trabalho) que se trava de forma incessante, “ainda que a hegemonia esteja sempre em mãos das classes dominantes. Qualquer outra proposta sempre terá um caráter muito limitado” (TONET, 2005, p. 478). Essas determinações englobam não só aspectos mais gerais, diretrizes de organismos multilaterais e da doutrina neoliberal, mas também as especificidades das configurações nacionais de poder, de disputas e de interesses internos. Nesse ponto, o capital e seus interesses preponderantes têm se mostrado ideologicamente predominantes na delimitação da formatação, dos métodos educacionais, sobretudo no que concerne ao conteúdo e à qualidade deste, “tendo sempre em vista que o objetivo último – imposto pela sua própria lógica interna – não é a realização plena de todos os indivíduos e, pois, do gênero humano, mas a sua própria reprodução” (TONET, 2005, p. 479).

Com base nessas determinações, Tonet (2005) afirma, e nós ratificamos, que não existe educação neutra, as escolhas por conteúdos, métodos, livros, procedimentos, cursos, metodologias, didáticas, etc. são sempre “escolhas fundadas – consciente ou inconscientemente – em valores”, em intencionalidades e em determinadas concepções sociais, ideológicas, históricas com as quais sujeitos sociais interagem, se autoconstroem e constroem a realidade social e as relações sociais, “afinal, a educação é uma parte dessa totalidade complexa que é o conjunto da sociabilidade” e é, portanto, determinada e parte determinante dessa sociabilidade atual (TONET, 2005, p. 480).

Elementos dessa “escolha” fundamentada ganharam forma e conteúdo no Planfor. Além da LDB/1996 e do Decreto 2.208/1997 citados, o Planfor inseriu formalmente a “pedagogia das competências” como direcionadora oficial da formação ofertada por esse Plano. O Artigo 5º da Resolução 194 detalha o conjunto de habilidades a serem desenvolvidas por essa pedagogia no âmbito do Planfor.

¹⁵⁷ O autor se refere principalmente às entidades de representação dos trabalhadores dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

- a) habilidades básicas - competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;
- b) habilidades específicas - competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações;
- c) habilidades de gestão - competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo (Resolução 194/1998, Art. 5º).

Ao Planfor foi dada a função de ser importante disseminador desse modelo ideológico de formação, tornando-o diretriz ideológica concreta quando posto em prática massivamente na qualificação profissional direcionada à classe trabalhadora. Pelo Planfor, a linguagem e as concepções do mundo empresarial não mais ficaram circunscritas à esse ambiente, estas se fizeram chegar às salas de aula das periferias, dos centros comunitários, das ONGs, das associações de bairro/comunitárias, das centrais sindicais, antes mesmo de se obter um emprego.

Essa pedagogia¹⁵⁸ passou a orientar, conforme descreve Ferretti (2004, p. 419), a capacitação de professores, promovida pelo MEC, durante o governo Fernando Henrique, e não se restringiu ao campo educacional e unicamente aos cursos do Planfor. Castioni (2002, p. 214) destaca outra forma de transmissão das virtudes do modelo de formação e do Planfor para as classes populares, que ocorreu pela via impressa, exemplificando dois jograis¹⁵⁹ (publicados em 1996 e em 1997), sob encomenda da SEFOR, que divulgavam as noções de competências e habilidades de forma atraente, acessível e com naturalidade para a população em geral, mas com foco específico em determinados segmentos da classe trabalhadora.

Os dois documentos simulavam uma palestra sobre competências, em que várias pessoas, compondo um grupo bastante heterogêneo (composto por homens, mulheres, jovens e adultos em situação de desemprego, em busca de qualificação, de recolocação, do primeiro emprego), chegam à conclusão de que as competências ajudam a vencer os desafios

¹⁵⁸ Como define Aparecida Neri de Souza (2012, p. 88), a noção de competências engloba uma teoria do conhecimento e práticas: ação e conhecimento são indissociáveis. Engloba uma pedagogia: “é um modo de transmissão de conhecimentos” e engloba um modo de avaliação: “é uma lista de objetivos a serem verificados (estes objetivos são apresentados como capacidades de realização de tarefas em determinadas situações)”. Essa noção tem “aparência científica”, referências, “categorizações e classificações universais mensuráveis” e “apresenta-se como garantia de eficácia econômica (mediante avaliações nacionais), social (mediante a noção de equidade) e pedagógica (possibilita o controle de resultados)” (SOUZA, 2012, p. 88).

¹⁵⁹ As autoras Deise Deffune e Léa Depresbiteris são egressas do SENAI/SP e os jograis produzidos foram assim intitulados: “Habilidades, uma questão de competências” (SEFOR/MTb, 1996, 26p.) e “Educação profissional: o debate das competência(s)” (SEFOR/MTb, 1997, 34p.). A análise crítica completa desse material é feita por Castioni (2002, p. 214-5).

(CASTIONI, 2002). Observe que o público-alvo é o mesmo do Planfor e que a mensagem final coroa o modelo de competências como “padronizável”, apropriado para que estes trabalhadores enfrentem os desafios do mundo do trabalho, incluindo o desemprego.

Para essa classe há um conjunto de conhecimentos “adequados”, o que significa uma formação e conhecimentos centrados “na valorização do capital”, esvaziado de conteúdo e de relevância para a humanidade, caracterizado por um conhecimento fragmentado da vida social, que não se propõe a questionar a realidade social e que, não raras vezes, se reveste de “neutralidade” (LARA, LUPATINI, TRISTÃO, 2009). Essa é uma “forma absurda e esvaziada” de conhecimento e de formação direcionada para as classes trabalhadoras, mas que oferece respostas/soluções “necessárias” ao projeto de formação hegemônico (LARA, LUPATINI, TRISTÃO, 2009).

Do ponto de vista de uma parcela de egressos do Planfor, esse modelo de formação é avaliado como “insuficiente” para o desenvolvimento das habilidades propostas, conforme constatou Bulhões (2004, p. 42), em pesquisa sobre o Planfor no Rio Grande do Sul, no período de 1996-2000. Das 65,3 horas (carga horária média dos cursos Planfor nesse estado) dos cursos analisados, “50,8 horas em média corresponderam ao desenvolvimento de habilidades específicas, restando 10,1 horas e 4,4 horas em média, respectivamente, para habilidades básicas e de gestão”, o que indica, segundo a autora, uma carga horária insuficiente para o desenvolvimento das três habilidades propostas nas diretrizes do Plano, além de estar abaixo do padrão internacional de carga horária média (100 horas) para este tipo de qualificação (BULHÕES, 2004).

É difícil pensar como o desenvolvimento do conjunto de habilidades, competências e conhecimentos propostos na Resolução 194/1998 pelo Planfor seriam alcançadas em 40, 60 ou 100 horas – as cargas horárias mais comuns dos cursos, de acordo com Bordignon (2020).

A insuficiência da carga horária (ou a carga muito curta) para o desenvolvimento das habilidades citadas foi apontada por 53,8% dos egressos dos cursos isolados do Planfor analisados por Bulhões (2004). Para as habilidades específicas, 49,6% dos egressos consideraram que a carga horária do curso insuficiente, sendo o pouco tempo destinado às atividades práticas a principal deficiência na carga horária apontada pelos egressos do ano 2000 (BULHÕES, 2004). A autora chama atenção para que a carga horária não seja analisada de forma isolada do conjunto do Planfor, pois, segundo ela, os “cursos de menor ou de maior duração podem responder a necessidades diferenciadas de parcelas também diferenciadas dos trabalhadores” (BULHÕES, 2004, p. 43), sendo que outras variáveis interferem na busca por cursos mais curtos como gênero, posição na família, estar empregado ou desempregado, nível

de escolaridade, condições de oferta de trabalho no mercado de trabalho e o próprio movimento do mercado e da economia (por exemplo: expansão ou retração de setores).

A construção de uma racionalidade – função essa, por natureza, ideológica – como uma das funções do Planfor, se tornou, de modo mais amplo, associada à “teoria do capital humano”¹⁶⁰ (CASTIONI, 2002). Nessa concepção, o investimento público e/ou privado no “capital humano” é capaz de promover mobilidade social individual e traz como resultado, segundo essa ótica, melhor bem-estar geral, novas oportunidades de qualificação e de negócios, beneficiando a coletividade. Essa construção generalizante, “repetida inúmeras vezes, assume ares de verdade no senso comum” (LESSA, 2011, p. 287).

Outra máxima do modelo de competências, da formação do “cidadão competente” e dos valores do mundo do trabalho dessa conjuntura se tornou a empregabilidade. Ao assumir o Ministério do Trabalho, em 3 de abril de 1998, o economista Edward Amadeo, em discurso de posse, afirmou que sua gestão seria alicerçada em dois principais objetivos: “primeiro, avançar, com obstinada determinação, no caminho da reforma na legislação trabalhista. Segundo, ocupar-me sem tréguas para aumentar a empregabilidade do trabalhador brasileiro” (AMADEO, 1998, p. 146).

Reafirmando seu entendimento por empregabilidade, alegou que esta “significa dar ao trabalhador e trabalhadora as qualificações para exercerem suas funções. E sabemos que há uma enorme mudança nas habilidades requeridas” (AMADEO, 1998, p. 147). Ao validar a ideologia da empregabilidade como a segunda tarefa mais importante de seu Ministério, Amadeo assumiu a função prática de dar continuidade aos fundamentos da política de qualificação em execução desde 1995.

Para concretizar tais objetivos, o ministro explicitou as alianças que integram a “colaboração dos parceiros do governo na campanha pela empregabilidade. Para citar alguns: SENAI, SENAC, SESI, SESC e SEBRAE [...] Aproveito a oportunidade para convocá-los publicamente para colaborarem com o ministério e o governo neste trabalho” (AMADEO, 1998, p. 148). Os aliados e as alianças do MTb e do governo são explicitamente o empresariado e o patronato, e por intermédio destes o MTb busca o consenso para a construção ideológica da empregabilidade e da reforma trabalhista. Isto é, as instituições e relações de poder que alicerçaram o governo revelam as escolhas políticas “pelo alto”, embora as organizações da classe trabalhadora também participem, mesmo que marginalmente, da busca permanente por consensos múltiplos, a fala do ministro é explícita em expor as alianças e a direção “pelo alto” do projeto de formação da qualificação profissional dessa conjuntura.

¹⁶⁰ A ênfase é direcionada para a ideia de “aprender a aprender”, através da capacitação constante, de permanente processo de formação, pois educação, qualificação e treinamento constituem investimento social ou individual na força de trabalho. Segundo Silva (2011), a teoria do capital humano é poderosa auxiliadora da construção do consenso social.

Com base nesses apontamentos, concordamos com Branco (2013) ao afirmar que o projeto político-econômico implantado pelo social-liberalismo brasileiro foi alicerçado por uma aliança-conservadora que encontrou na figura de Fernando Henrique Cardoso e em seus interlocutores o aporte e o suporte ideológico-material para o fortalecimento dos anseios hegemônicos, o que incluiu os direcionamentos e funções dadas ao Planfor nessa conjuntura.

A introdução dessas construções ideológicas pode ser verificada na pesquisa de Lemos e Costa (2012, p. 94), que investigou como a empregabilidade é percebida por egressos do Planfor do Rio de Janeiro¹⁶¹. As autoras constataram que, independentemente de terem conseguido ou não inserção no mercado (seja formal ou informal), mais de 50% dos egressos de 1997 avaliaram positivamente os efeitos do curso na sua vida profissional, afirmando que a qualificação “aumenta as chances de inserção”, e estes se sentem “habilitados” e “atualizados” para o mercado. O curso atendeu às expectativas de 61,8% dos egressos entrevistados, atendeu em parte 31,5%, e apenas 5,7% disseram não terem tido suas expectativas atendidas (LEMOS; COSTA, 2012).

O significado desses resultados pode indicar que, mesmo quando os cursistas não conseguiram um trabalho, os cursos atenderam a outras aspirações de ordem pessoal e subjetiva, como: “29,9% afirmaram ter adquirido mais conhecimentos; 15% desenvolveram a autoestima, aumentando a confiança em si próprios; 12% afirmam que agora possuem maior capacidade de pensar, permitindo compreender a realidade de uma forma que não era acessível antes” (UNITRABALHO, 1998, p. 203 apud LEMOS; COSTA, 2012, p. 95). Os egressos conferiram, em escala de 1 a 5, a nota média 4 ao curso frequentado, sendo que “a quase totalidade dos egressos recomendariam o curso para outras pessoas (97,2%)”. E, “ainda nessa sequência, como resultado da avaliação positiva, 70,5% procuraram e realizaram outros cursos de qualificação profissional, enquanto apenas 29,5% cursaram apenas um” (UNITRABALHO, 1998, p. 203 apud LEMOS; COSTA, 2012, p. 95).

Não obstante a contradição entre continuarem desempregados, para parcela significativa dos entrevistados, e avaliarem de forma positiva o Planfor, torna-se nítido que além da construção ideológica da empregabilidade e desse modelo de formação, a intencionalidade não se restringe a tais dimensões, abrangendo outras, de forma objetiva e subjetiva na vida desses egressos, englobando, inclusive respostas que contemplam o

¹⁶¹ As autoras utilizaram dados secundários dos relatórios gerenciais de avaliação do PLANFOR/PEQ do Rio de Janeiro, realizados pela UNITRABALHO em 1997, 1998, 1999 e 2000 e pelo FUJB/LABTEC/UFRJ em 2001 e 2002 (LEMOS; COSTA, 2012).

desenvolvimento de autoestima e de autoconfiança como parte da percepção subjetiva dos benefícios dos cursos do Planfor.

A inculcação/reiteração da necessidade de qualificação e requalificação permanentes e em diversas frentes pode ser o motivo para que 70,5% dos egressos procurem ou realizem outros cursos, bem como para que 97,2% afirmem que recomendariam o curso para outras pessoas, o que sugere “a valorização da qualificação profissional como um valor em si, independente dos efeitos “práticos” da formação recebida” (LEMOS; COSTA, 2012, p. 95). Esses dados indicam que a dimensão subjetiva da centralidade dada à qualificação profissional nessa conjuntura não pode ser subestimada, sobretudo porque essa construção se reflete nas ações concretas de qualificar e requalificar de forma permanente, retroalimentando essa construção e seus direcionamentos ideológicos subjacentes.

Por todos esses aspectos, que se repetem nas avaliações dos anos seguintes, as autoras indicam que a dimensão simbólica de estar e de se sentir qualificado para o mercado exige a adesão subjetiva destes egressos a “uma nova lógica” de submissão e de adaptação do trabalho à escassez de vagas (LEMOS; COSTA, 2012). Todavia, a dimensão objetiva dessa construção ideológica se encontra concretizada e permanentemente renovada: ela induz à prática concreta, à ação de qualificar/requalificar continuamente e incessantemente, mesmo que para permanecer desempregado ou em subempregos.

Para as autoras, as avaliações externas com egressos comprovam que o Planfor concretizou uma importante etapa “para a consolidação da versão que explica o desemprego a partir da categoria empregabilidade”, tornando a difusão dessa construção ideológica “particularmente bem-sucedida” junto aos egressos, “mais do que o emprego propriamente dito” (LEMOS; COSTA, 2012, p. 95). Isto é, a função ideológica da qualificação profissional inicial e continuada é exitosa ao “guiar a prática humana” e dar respostas aos interesses de grupos sociais específicos, por isso, as ideologias, suas construções sociais e seus valores subjacentes são um fenômeno ativo e necessário na sociedade de classes (RANIERI; SILVA, 2011, p.190) e assim continuarão, renovando e retroalimentando essas construções formadoras e direcionadoras da “consciência prática” nessa sociedade.

Ao intervir nas práticas sociais, conduzindo uma “orientação ideal”, a qualificação profissional reproduz interesses específicos não somente na formação profissional, mas também adentrando aspectos subjetivos, simbólicos e sociais da vida social, isto é, intervindo, como designa Mészáros (2014), na “consciência prática necessária” e direcionada para a ação.

Por isso, e com base nos aspectos levantados nesse tópico, entendemos que a construção ideológica em prol da empregabilidade empobrece os processos educativos e

formativos, reduzindo-os à conquista e à manutenção de um emprego, ou seja, uma construção absolutamente desvinculada da dimensão ontológica do trabalho e de um processo educativo e formativo integral e para a vida.

Como pode então, esse modelo, essas construções e esses direcionamentos terem sido adotadas pelo Planfor/MTb como adequados para o/a trabalhador/a e para estudantes em formação?

Além de englobar os interesses, alianças e relações já destacadas acima, essa resposta pode ser parcialmente encontrada nos nexos desse modelo de formação, dessas construções e direcionamentos com a formação de trabalhadores periféricos (LARA, LUPATINI, TRISTÃO, 2009), necessários aos trabalhos elementares do atual tempo de neoliberal¹⁶² e com a nova racionalidade promovida pelo toyotismo¹⁶³ em sua fase de produção do capital a nível global.

Ao promover um intenso processo de flexibilização do trabalho, ao implementar novas medidas de gestão e de qualificação dos trabalhadores, esse paradigma de produção buscou construir e moldar uma nova subjetividade operária, utilizando, principalmente, “mecanismos de conquista do comprometimento operário”, que se baseiam, como aponta Souza (2015), em técnicas de persuasão que têm na valorização da negociação e da qualificação/requalificação permanentes mecanismos de destaque.

O processo de busca por consentimento e por “apaziguamento¹⁶⁴ nas relações trabalhistas” no interior das empresas foi investigado por Castro e Comim (1998) ao abordarem os processos de reestruturação em quatro empresas do ramo químico-petroquímico nacionais e multinacionais, englobando na análise as formas de gestão e de qualificação da força de trabalho.

Analisando o caso de uma grande empresa desse ramo que desenvolveu um “Programa de Qualificação para a Empregabilidade”, Castro e Comin (1998) verificam que a busca pela “pactuação” do programa de qualificação com os sindicatos foi “vital” para seu desenvolvimento.

¹⁶² O projeto neoliberalizante é adepto da pedagogia das competências. Como observa Bordignon (2020), é a partir do contexto de crise do capital dos anos 1970 que esta pedagogia passa a ser generalizada nos processos educacionais de países europeus, pois, como abordado, encontra-se ideologicamente alinhada aos valores e preceitos neoliberais para o trabalho, para o processo de formação educacional das classes trabalhadoras e para as promessas de desenvolvimento econômico e social da era neoliberal.

¹⁶³ Um elemento distintivo desse “novo” modelo toyotista de produção “é o salto qualitativo que ele proporciona na captura da subjetividade operária”, ou seja, uma “nova subjetividade operária, capaz de promover uma nova via de racionalização do trabalho” (SOUZA, 2015, p. 282).

¹⁶⁴ Colombi (2018) destaca que a CUT foi a Central que mais se posicionou contra essa política de busca por “consentimento ativo”. A Força Sindical sempre foi mais adepta ao “sindicalismo amigo do capital”. As contradições e dinâmicas desse processo podem ser consultadas na tese da autora citada.

Se por um lado o empresariado desse ramo tinha como principal foco “difundir uma nova cultura organizacional baseada no consenso e não mais no conflito”, por outro, “para os sindicalistas, o programa resultaria de uma necessidade concreta da empresa de requalificar técnica e profissionalmente seus funcionários, visando a polivalência, a redução de quadros e os consequentes ganhos de produtividade e competitividade” (CASTRO; COMIN, 1998, p. 140). No entanto, os autores verificaram que os sindicalistas “erraram o alvo”, subestimando as intenções do programa de qualificação e os impactos da “lógica da pactuação”, do apaziguamento na relação capital-trabalho, instrumentalizadas por uma suposta benéfica política empresarial de qualificação.

Dentro dessas novas relações postas e impostas sobre o mote da necessária qualificação/requalificação, os sindicatos se viram em uma difícil situação, pois, conforme constatarem nos depoimentos de representantes sindicais entrevistados, “o sindicato não podia deixar de participar da iniciativa, porque, em primeiro lugar, uma atitude de simples rechaço poderia ser traduzida, perante os funcionários da empresa, como falta de interesse por uma temática que claramente se constitui em um problema vital para todos” (CASTRO; COMIN, 1998, p. 140). Além disso, a qualificação é vista como importante para trazer algum tipo de benefício ao trabalhador, e, por esse lado, era necessário que os sindicatos ocupassem esse espaço dentro dos programas de qualificação visando “influir, de alguma forma, nas políticas da empresa, no tocante ao pessoal”, ou seja, “era necessário explorar a possibilidade” (CASTRO; COMIN, 1998, p. 140).

Engolidos por esse processo¹⁶⁵ e ao mesmo tempo participando da construção de uma “nova filosofia” de consenso e de envolvimento, os sindicatos se puseram a “colaborar” com os programas de qualificação e com a organização de um “novo” ambiente “colaboracionista” de trabalho, centrado em “promover o apaziguamento nas relações trabalhistas” por meio de “mecanismos de envolvimento seja dos trabalhadores, seja do sindicato, capazes de comprometê-los de alguma forma com as mudanças gerenciais em curso” (CASTRO; COMIN, 1998, p. 139). Através desse processo e dessa “nova filosofia”, instalou-se uma nova forma de gestão da força de trabalho, a “lógica institucional da pactuação”, em um ramo de produção que era caracterizado por uma combativa tradição sindical (CASTRO; COMIN, 1998, p. 141).

¹⁶⁵ Especificamente sobre uma empresa que implementou um “Programa de Qualificação para a Empregabilidade”, os autores pontuam que houve resistência da CUT, que manteve uma “tradição de conflitos com a empresa” e de questionamento sobre esses programas (CASTRO; COMIN, 1998, p. 140).

Diferentemente de outros processos decisórios, no debate sobre qualificação os sindicatos foram englobados como peça chave dos programas de qualificação analisados pelos pesquisadores. Essa nova lógica “compromete trabalhadores e sindicato com a sua agenda (o enxugamento e o aumento da produtividade), apresentando-a sob a forma de um desafio comum (a qualificação para a empregabilidade) e irrechaçável” (CASTRO; COMIN, 1998, p. 141).

Embora esse processo pareça “engolir” os sindicatos mais resistentes, como apontaram Castro e Comin (1998), almejando generalizar a cultura da pactuação e da adesão, é importante pontuar que a necessidade de reforço e de renovações permanentes nas ideologias indica que a submissão da classe trabalhadora, a conquista da sua subjetividade e o consenso não podem ser considerados efetivos e absolutos, ou seja, a incorporação desse modelo de formação, desses direcionamentos e dessas ideologias é parcial, incompleta, de forma que a adesão das classes trabalhadoras não é integral. Haja vista que o processo de formação da consciência encontra-se em formação, as ideologias necessitam de recomposições e renovações permanentes para a busca incansável da adesão consciente e inconsciente, objetiva e subjetiva da classe trabalhadora aos valores, discursos, pedagogias, racionalidades e concepções de mundo da “orientação ideológica dominante” (MÉSZÁROS, 2014, p. 68).

Esse processo permanente de construção, seus interlocutores e partícipes privilegiados segue no Tópico abaixo, destacando os parceiros dessa “nova institucionalidade” que se estabeleceu na política educacional de qualificação inicial e continuada dessa conjuntura.

3.5 A “NOVA INSTITUCIONALIDADE” E AS “PARCERIAS” PARA A EXECUÇÃO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O fortalecimento e expansão das chamadas parcerias “Estado-sociedade” para execução de políticas públicas diversas foi um dos pilares do Programa de Governo de FHC em 1994, retratando essas instituições como corresponsáveis “por ações de interesse público”, além de serem “democráticas”, uma forma criativa, “honestas, transparente, racional e eficiente” de gestão dos recursos públicos (CARDOSO, 1994, p. 92). Continuando a descrição virtuosa dessas parcerias, o Programa afirma que:

O procedimento de transferir os recursos para as comunidades beneficiárias e de deixar a seu cargo a seleção de prioridades, o acompanhamento e a fiscalização das aplicações pelos próprios destinatários dos serviços, inibe os desvios e a

malversação dos recursos públicos, desenvolve a vida pública, revitaliza a vida política e fortalece a cidadania. Além disso, muitas ONGs voltadas para a prestação inovadora de serviços públicos já substituíram ou podem vir a substituir, com maior eficiência, a atuação estatal insuficiente ou, às vezes, inexistente [...] (CARDOSO, 1994, p. 92).

Com as parcerias, o governo federal não irá abdicar de suas responsabilidades e funções, afirma o Programa, no entanto, garantirá “a dinamização e a renovação das relações entre o Estado e a sociedade”, além do que, as parcerias “são condições indispensáveis para melhorar o desempenho governamental nas mais diversas áreas” (CARDOSO, 1994, p. 92) e como descrito pela citação acima, essa forma “inibe os desvios e a malversação dos recursos públicos”, fazendo, assim, uma descrição virtuosa e positiva dessas instituições.

O Programa já deixava explícito que as “parcerias” seriam uma característica “marcante” de seu governo, o que de fato ocorreu, sendo o Planfor um exímio exemplo dessa “nova institucionalidade” promotora de relações institucionais permeadas por interesses privados, como veremos nesse Tópico.

Nesse aspecto, o Programa de Fernando Henrique Cardoso representa, na verdade, um discurso que dá legitimidade a diversas vozes, portanto, um discurso social e histórico (BAKHTIN, 2006) que tem na figura presidencial um porta-voz privilegiado, representando interesses de grupos e frações de classe às quais Fernando Henrique dá voz, com uma política socioeconômica alinhada à ideologia social-liberal subjacente ao neoliberalismo em voga (BRANCO, 2009). As chamadas “parcerias público-privadas” são uma expressão desses interesses, além disso, são representadas e propagandeadas pelo Programa de Governo como uma “inovadora”, “eficiente” e modernizante forma de gestão dos recursos públicos.

Fernando Henrique Cardoso se coloca como promotor desse “novo Estado”, enxuto, com gestão eficiente e articulado com a sociedade, que para se concretizar exige, nas palavras do presidente, “que haja um processo progressivo de convencimento” e uma mudança muito específica: “mudança de mentalidade” (BRASIL, 1996, p. 558), processo esse, diga-se, executado com excelência pelas ideologias. Colocar em prática o conjunto de mudanças “necessárias” exige a “alteração de práticas que estão muito enraizadas nas nossas sociedades” (BRASIL, 1996, p. 557) e mudança perpassa uma “batalha teórico-prática, político-ideológica, de convencimento e de reorganização das visões que se tem do mundo” (BRASIL, 1996, p. 561). Nesse aspecto, o presidente ratifica, de forma implícita, obviamente, que a ideologia é um direcionamento prático e que para qualquer modificação nas práticas sociais enraizadas socialmente é necessária “mudança de mentalidade” e de práticas. Em outras palavras, isso significa que “os discursos ideológicos não constituem meras abstrações,

não são tipos ideais, mas manifestam-se, materializam-se nas práticas sociais, na mobilização e nas ações dos sujeitos coletivos” (ALVES, 2018, p. 80).

Para promover a “nova” concepção, relações, racionalidades propostas pelo social-liberalismo é preciso, então, mudar mentalidades, práticas e comportamentos, como afirma o presidente, pois é exatamente nesse ponto que as ideologias agem: elas auxiliam a tomada de consciência sobre os problemas práticos de ordem socioeconômica, oferecendo um “direcionamento prático” para solucioná-los ou amenizá-los dentro dos determinantes históricos cabíveis/possíveis do “metabolismo social capitalista” (MÉSZÁROS, 2014).

E é estritamente dentro desse metabolismo que a ideologia social-liberal ganhou campo fértil para sua “nova” visão de interação entre sociedade, mercado e Estado, enfaticamente promovida pela gestão de Fernando Henrique Cardoso em seus dois governos.

Os interlocutores oficiais da proposta social-liberal, isto é, o corpo técnico de ministros com formações acadêmicas renomadas e o próprio FHC, com uma formação intelectual-acadêmica internacionalmente reconhecida, construíram uma imagem estratégica, eficaz e respeitosa das propostas sociais-liberais, que, junto às elites intelectuais conservadoras, adquiriram forte apoio, apelo midiático e conjunção de interesses com as bases políticas conservadoras (BRANCO, 2009). Essa conjunção contribuiu para validar os discursos oficiais, as propagandas e a imagem do governo, tanto que se tornou possível um discurso como o do ministro do Trabalho, Edward Amadeo:

Fala-se em crise do emprego no país. Nos primeiros três anos do governo Fernando Henrique Cardoso a economia cresceu a uma taxa média anual de 3,8%, incomparavelmente mais que nos anos 80 e início dos anos 90. O emprego cresceu, a renda e o poder de compra dos rendimentos do trabalho cresceram muito. Não há crise do emprego (AMADEO, 1998, p. 148).

Por ser porta-voz do pensamento hegemônico, esse tipo de discurso produz o sentido de realidade e de verdade (proferido por um economista, especialista da área), ratificada pela apresentação de dados estatísticos de crescimento do país. A análise da realidade feita na citação acima do ministro Amadeo busca reforçar a imagem de seriedade do governo e de seu corpo técnico, o que fornece legitimidade à imagem de que este é atento às transformações no mundo do trabalho e detém o caminho do “desenvolvimento com equidade social”. O Planfor é, nessa construção nobre da ideologia social-liberal, materialização desse “caminho” virtuoso

tomado pelo governo federal. Ao afirmar que “não há crise de emprego”¹⁶⁶, entendemos que a verdade, nesse discurso, foi construída como um mero efeito de discurso, isto é, revelando a mentira em forma de verdade, ou, uma mentira com aparência verdadeira.

Entendemos que esses discursos carregam importantes representações sobre o papel dos intelectuais para a compreensão da ideologia e dos temas dominantes em nossa sociedade. Tal como afirma Mészáros (2014), os intelectuais “autocomplacentes” têm uma função histórica na sociedade de classes, disseminando conceitos, perspectivas, consensos, perfazendo continuidades e descontinuidades no processo de construção vagaroso e progressivo da ideologia no metabolismo social.

É importante destacar que o uso recorrente da “noção de crise” é uma interessante estratégia presente nas reformas educacionais, analisa Shiroma, Campos e Garcia (2005). Segundo as autoras, o discurso reformador justifica na crise e na necessidade de seu enfrentamento um conjunto de racionalidades e mudanças pretendidas no campo educacional. O uso da “noção de crise” vem acompanhado de uma retórica que é vinculada a conhecimentos e métodos do mundo dos negócios. As soluções para o campo educacional vêm, portanto, desse setor acostumado a se deparar com as crises e enfrentá-las.

Nesse aspecto, a incorporação de diversos termos, práticas, linguagem e conhecimentos do mundo empresarial, apropriados pelo Planfor e pela legislação citada no Tópico anterior (MTb/SEFOR, 1995; 1996), evidenciam “não apenas” o adentrar “da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressam também a conformação e produção de um novo “léxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial” (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p. 438). No nosso contexto em análise, trata-se, através da qualificação profissional inicial e continuada, da função de tornar largamente comum/popular na formação de trabalhadores o vocabulário do mundo dos negócios e sua racionalidade direcionada à prática junto aos públicos prioritários da dessa modalidade educacional.

Tal racionalidade – sinônimo de construção de um Estado “novo” – para as políticas de qualificação profissional contempla um elemento muito particular: a relação com instituições do “terceiro setor”¹⁶⁷ para execução da qualificação profissional inicial e

¹⁶⁶ Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME/IBGE sobre essa conjuntura apontam para uma redução significativa do número de postos de trabalho formal e dados do CAGED mostraram que “foram eliminados cerca de 2,560 milhões de empregos formais entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997” (p. 276) (NAKATANI, SABADINI, 2002, p. 276).

¹⁶⁷ O termo “terceiro setor” refere-se ao debate sobre Organizações não governamentais, entendidas como uma esfera que não representa “nem mercado, nem Estado”, ou seja, como um terceiro setor que se reveste supostamente de “apolítico”, como porta-voz da “virtuosa” sociedade civil, capaz de gerir os recursos públicos com eficiência e aglutinar o campo popular (FONTES, 2010, p. 275). Para uma crítica consistente sobre este debate, cf. Fontes (2010) e Montaña (2014).

continuada através de parcerias público-privadas, que adquiriram, no Planfor, a denominação palatável da modalidade “convênio”¹⁶⁸.

Para firmar convênios, as instituições do “terceiro setor” deveriam comprovar “experiência, especialização, competência gerencial e infra-estrutura adequadas às ações” previstas nos Planos de Trabalho (Resolução 126/96, Artigo 5, letra e).

Essa forma de organização e de execução da qualificação profissional inicial e continuada não é aleatória. Silva (2011, p. 99) observa que as instituições envolvidas nas “parcerias” endossaram a defesa das reformas educacionais, se tornaram “parceiras” do Estado, reproduzindo uma poderosa e convincente “função ideológica: a educação “diminui” a pobreza, eleva as chances de empregabilidade, e, por fim, garante a cidadania para todos” (SILVA, 2011, p. 99).

Representando tais valores, as Organizações Não Governamentais e as parceiras “Estado-sociedade” com instituições diversas (educacionais, religiosas, empresariais, associativas, sindicais, ONGs, etc.) realizaram importante processo de mediação entre a política de qualificação, Estado e classe trabalhadora, se tornando a “nova” forma de gerir, de executar e de avaliar políticas públicas, conforme expõe a tabela abaixo.

Tabela 1 - Distribuição das entidades do Terceiro Setor no Brasil segundo a data de criação – Data de criação Qtde. Entidades Qtde. (%)

Data de criação	Qtde. Entidades	Qtde. (%)
Até 1970	10. 998	3, 99%
Entre 1971 e 1980	32. 858	11, 91%
Entre 1981 e 1990	61. 970	22, 46%
Entre 1991 e 2000	139. 187	50, 45%
Entre 2001 e 2002	30. 882	11, 19%
TOTAL	275. 895	100, 00%

Fonte: SILVA (2011, p. 242). Elaborado a partir dos dados do IBGE (2004).

¹⁶⁸ A celebração de convênios tornou-se a “estratégia de atuação” do Planfor com as instituições executoras. Os convênios eram celebrados “com (a) órgãos da Administração Pública incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão, (b) confederações empresariais e serviços nacionais sociais e de aprendizagem, (c) centrais sindicais, e (d) fundações e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional” (CGU, 2017, p. 14).

Como a tabela explicita, houve um *boom* na criação de ONGs a partir dos anos 1980. Durante a década de 1990 (1991-2000) registrou-se um aumento de 50,45% na quantidade dessas instituições no país, o maior crescimento no período analisado.

Importante estudiosa dessa temática, a historiadora Virgínia Fontes (2010) afirma que a vinculação entre a imagem de um Estado reformista “coincidiu” com as enormes campanhas midiáticas sobre as ONGs neste contexto, revestindo a filantropia de um caráter moderno e eficiente: estas instituições foram apresentadas como as executoras mais confiáveis de políticas sociais e de gestão dos recursos públicos, pois vistas como “apolíticas” e canalizadoras das demandas populares (FONTES, 2010, p. 268). Em outras palavras, trata-se de “gerenciar de maneira privada, concorrencial e lucrativa políticas públicas voltadas para a maioria da população” (FONTES, 2010, p. 273).

O desemprego, a pobreza¹⁶⁹ e outras expressões da “questão social” (vistas como fenômenos isolados, recortados da totalidade da vida social, desprovida de sentido histórico, afirma Fontes (2010)) passaram, assim, a ser debatidas dentro dos marcos da ideologia social-liberal, o que significa a defesa de um capitalismo mais humano e social, conferindo a este ideário, através de seus reconhecidos e renomados porta-vozes, “ainda mais legitimidade e credibilidade frente à chamada opinião pública” (BRANCO, 2008, p. 26). Essa ideologia passou, então, à “potência prática” nos direcionamentos políticos do governo FHC, concretizando nas “parcerias” os caminhos para as “soluções” da questão social, incluindo as “soluções” educacionais.

Outro ponto de análise sobre as ONGs é feito por Silva (2011), que nos chama atenção para as condições de trabalho nestas instituições e para o quantitativo de vínculos empregatícios gerados por essas. Segundo a autora, de acordo com dados do IBGE, as ONGs ocuparam 1,5 milhão de postos de trabalho em 2004 em todo país, com remuneração média de R\$943,45. Como constata a autora, estes vínculos são caracterizados pela rotatividade, de acordo com o tempo dos projetos executados, o que implica uma situação de alta instabilidade para estes funcionários.

Isso significa que as ONGs representam, em sua maioria, a ocupação laboral de um trabalho precarizado¹⁷⁰ e são estes mesmos trabalhadores representantes das ONGs que

¹⁶⁹ De acordo com as políticas norteadoras do Banco Mundial, o país adotou a definição de “linha da pobreza” e de indicadores capazes de medir a quantidade de pobres e o nível da pobreza de acordo com a renda e condições socioeconômicas. Para Fontes, essa forma de “medir” e quantificar a pobreza apaga seu caráter de classe e anula as reais causas da pauperização (FONTES, 2010, p. 277).

¹⁷⁰ O desemprego em massa obriga milhões de trabalhadores e trabalhadoras a se submeterem a condições variadas de trabalho, inclusive com remunerações muito baixas, ausência de direitos trabalhistas, condições

executam a qualificação profissional inicial e continuada de outra parcela de trabalhadores que irão, possivelmente, se inserir nas franjas do trabalho precarizado (SILVA, 2011). É no mínimo preocupante pensar que estas foram as organizações responsáveis por grande parte da execução da política de qualificação em todo país¹⁷¹.

Diante disso, podemos afirmar que o Planfor, ao “qualificar para as necessidades do mercado”, também contribuiu fortemente para estimular a formação de um mercado voltado para a qualificação, a expansão de um setor privado da qualificação, revestido da forma sutil de organizações filantrópicas, não governamentais, sem fins-lucrativos e de suposto “interesse social”. Essa expansão também se destaca com o fortalecimento do Sistema S. Também as centrais sindicais se tornaram importantes executoras da qualificação profissional, elementos do próximo subtópico.

3.5.1 Todos querem uma fatia do bolo do FAT: a inserção das centrais sindicais e o fortalecimento do Sistema S na execução do Planfor

O “novo pacto” de “parcerias” se expressou também na relação com os sindicatos. As responsabilidades de execução do Planfor passaram a ser de instituições diversas que, sob o véu de estarem compartilhando a importante tarefa de democratizar a qualificação e a gestão transparente, modernizante e competente dos recursos públicos, deram novos contornos à desresponsabilização do Estado pela execução de políticas públicas.

A defesa da inserção dos sindicatos (dos adeptos à postura negocial e/ou a “lógica da pactuação” descrita por Castro e Comin (1998)) na política de educação em geral, mais especificamente na política de qualificação, já se encontrava em vigor ainda antes da institucionalização formal do Planfor. No documento “Questões críticas da Educação Brasileira” (SALM; FOGAÇA, 1995), já citado acima, o papel dos sindicatos é destacado como importante elemento para a construção da “cidadania dos trabalhadores” e como parte das soluções para os problemas de qualificação/requalificação profissional. A relação

precarizadas e formas arcaicas de trabalho. Cabe ao MTE a fiscalização das ONGs, tendo em vista evitar que estas instituições descumpram a legislação trabalhista e que agravem a espoliação de trabalhadores. As pesquisas de Silva (2011), Fontes (2010) e Montañó (2014) adentram, de forma crítica, nesse debate.

¹⁷¹ Não pretendemos generalizar essa condição de “trabalho precarizado” para todas as instituições denominadas ONGs. Cada instituição deve ser analisada em sua particularidade. É sabido que existem ONGs comprometidas com um trabalho de qualidade na oferta dos serviços e para seus próprios funcionários. Mas, segundo Silva (2011) e Fontes (2010), o padrão apresentado por parcela considerável das ONGs é este analisado acima.

“exitosa” entre essa política e sindicatos tem como exemplo os países Alemanha e Japão, que além de possuírem “bons sistemas de Educação básica”, conseguiram institucionalizar uma postura sindical de “negociação de conflitos”, de cooperação no primeiro país, e de “apoio negociado” no segundo, elementos fundamentais, na visão dos autores, para promover importantes estratégias a fim de garantir a “modernização das empresas” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 8). Para atingir esse fim, os autores defendem “maior participação das Centrais e dos sindicatos na questão da Educação básica e da qualificação profissional, inclusive na gestão dos recursos/sistemas públicos de Educação” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 40).

As poucas e raras oposições a essa perspectiva, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que ousaram questionar o formato da qualificação profissional oferecida pelo Planfor e a “lógica da pactuação” embutida nesse processo (CASTRO, COMIN, 1998) foram, aos poucos, sendo engolidas pela conjuntura (FONTES, 2010) e aderindo paulatinamente à nova (ideo)lógica da qualificação e a sua fatia no bolo do FAT, de forma que os valores e as diretrizes do Planfor passaram também a ser reproduzidos pelas instituições que, em tese, deveriam ser críticas ao formato periférico e questionável dessa política.

A busca pela “convergência”, pela “pactuação” e pela perspectiva “negocial” em torno da temática da qualificação profissional se torna mais nítida quando analisamos um discurso proferido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso na sede da Força Sindical¹⁷². Direcionando-se aos trabalhadores, o presidente proferiu repetidamente a necessidade de “buscar convergência” entre os interesses dos trabalhadores, do empresariado e do governo.

O Brasil, hoje, vive uma outra etapa. Vive uma etapa em que as dificuldades existem e são muitas. Mas uma etapa que nós sabemos que, para superá-la, precisamos buscar pontos de convergência, sem que esses pontos de convergência signifiquem que tudo está aplainado e sem que haja manipulação de uns pelos outros, mas, sim, que haja - isso sim - a compreensão de que, de boa-fé, é preciso buscar os caminhos que levem a melhorar aquilo que conta. E o que conta não é a demagogia, não é a retórica. O que conta é a vida de cada um, cotidiana, é ter emprego, ter educação, ter saúde, ter a possibilidade de ter um futuro para o filho. E só se consegue isso se nós tivermos mais investimento, mais condição de trabalho, mais negociação nas fábricas, mais respeito ao direito de cada cidadão e ao dos trabalhadores (BRASIL, 1997, p. 239).

¹⁷² Discurso na cerimônia de assinatura do termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e a Força Sindical para a educação e requalificação profissional do trabalhador, proferido em março de 1997, em São Paulo.

O discurso visa promover a ideia de cisão, de “negociação” e de “consentimento”, não demarcando conflito de interesses, ao contrário, faz referência à unidade de interesses em torno de objetivos comuns as classes trabalhadoras: “ter emprego, ter educação, ter saúde [...]”. A negociação nas fábricas é posta como condição para mais empregos e faz alusão à coletividade e ao diálogo entre iguais, acenando que todos estão em uma mesma condição, sendo o Estado o mediador fundamental da concordância. Nesse aspecto, Fernando Henrique interliga seu discurso ao propósito conciliatório com os sindicatos: “o Governo tem a disposição do diálogo para com todas as centrais sindicais, todas [...] Uma porta aberta para a negociação, pensando no interesse coletivo” (BRASIL, 1997, p. 243).

A qualificação profissional deu concretude aos preceitos e objetivos ideológicos negociais e consensuais ao promover essa perspectiva harmoniosa junto aos sindicatos, como no exemplo¹⁷³ do discurso citado, integrando os sindicatos ao processo ideológico da centralização da qualificação/requalificação como condição fundamental para manutenção dos empregos, justamente em um contexto de elevação do desemprego estrutural e no mesmo contexto em que o sindicalismo foi “chamado” a assumir a função do “sindicalismo cidadão”, a função de “gerenciar o conflito” trabalho-capital (FONTES, 2010, p. 271) e de contribuir para a formação do “cidadão competente/produtivo/trabalhador”. Assim, a função de disseminação dessas construções ideológicas não poderia ter melhores aliadas: as centrais sindicais, ou nas palavras de Castioni (2002, p. 211), o Planfor “não poderia ter melhor divulgação que esta”: as maiores centrais sindicais do país.

Não é demais lembrar que a demanda por educação e qualificação é uma luta histórica da classe trabalhadora, já que as possibilidades efetivas de melhora nas condições de vida e trabalho encontram-se nas credenciais escolares uma via (enquanto possibilidade individual), embora a ausência destas credenciais por parte significativa dos trabalhadores não tenha, historicamente, se mostrado um empecilho para o desenvolvimento do capital nacional, nem para a subsunção do trabalho (BORDIGNON, 2020), nem para a inserção do país na divisão internacional do trabalho do “sistema mundial capitalista” na condição periférica (FILGUEIRAS, 2017).

¹⁷³ Não se trata de um exemplo isolado e sim de uma diretriz discursiva que pregou a perspectiva conciliatória e negociada repetidamente. A repetição é um importante elemento para a sedimentação de ideologias no metabolismo social (MÉSZÁROS, 2008, 2014). Todos os discursos podem ser conferidos em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/discursos>

Cabe pontuar que, ao executar qualificação profissional, os sindicatos abrem a perspectiva de que a escolha dos cursos não vise estritamente às necessidades do mercado de trabalho e, assim, possa englobar, mesmo que marginalmente, uma formação que também atenda às perspectivas e interesses dos trabalhadores, que contemple saberes, conhecimentos críticos e formação política.

Somente nos anos 2000, as maiores centrais sindicais (que têm assento no Codefat) receberam R\$97 milhões e a bancada empresarial R\$22 milhões para execução da qualificação profissional via Planfor (CASTIONI, 2002, p. 208). Entre 1998 a 2000, Castioni (2002, p. 208) constata, com base no documento “Relatório Gerencial PLANFOR 2000”, do MTE, que as Centrais¹⁷⁴ receberam ao longo do Planfor o montante de R\$183 milhões, “sendo R\$80 milhões à Força Sindical, R\$60 milhões à CUT, R\$23 milhões à CGT e R\$20 milhões à SDS”.

No montante de recursos recebidos, a Força Sindical (FS), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Social Democracia Sindical (SDS) “receberam, juntas, 68% das verbas destinadas às centrais sindicais” entre 1995 e 2000. Estas centrais são “explicitamente alinhadas às demandas empresarias”, já a Central Única dos Trabalhadores recebeu 32% dos recursos (CÊA, 2004, p. 8) e é a única que buscou uma perspectiva de formação menos alinhada¹⁷⁵ com o empresariado. Por outro lado, é possível observar o processo de inserção das centrais sindicais na execução da qualificação e na gestão tripartite do Codefat como uma quebra, ainda que muito incipiente e não necessariamente com uma perspectiva crítica, da hegemonia do patronato sobre a política de qualificação.

Os crescentes recursos para a qualificação profissional inicial e continuada, “de R\$28 milhões, em 1995, para R\$493 milhões, em 2001” (SILVA, 2014, p. 144), atraíram cada vez mais instituições privadas e do chamado terceiro setor para a execução dessa política. As contradições das disputas que permeiam este debate se inscrevem na configuração do Codefat,

¹⁷⁴ Importante ressalva é feita por Castioni (2002) sobre as distinções entre os posicionamentos das Centrais sobre a qualificação profissional. A “posição mais crítica” vem da CUT, questionando em suas Plenárias e Congressos o processo de subordinação do trabalhador ao capital, o avanço da informalidade e o falso discurso da polivalência. A Força Sindical “sempre esteve alinhada com o pensamento governamental” e patronal (p. 209), já a CGT “em relação à formação profissional é muito próximo ao da Força Sindical” (CASTIONI, 2002, p. 210). Mesmo com essas “distinções”, todas as centrais com assento no Codefat aderiram às “parcerias” com MTE para execução da qualificação profissional inicial e continuada e para produção de estudos sobre essa política.

¹⁷⁵ Como constata Batista e Alves (2006, p. 18), embora a CUT seja a única central que tenha tentado uma formação mais geral e integrada a programas de educação geral no âmbito do Planfor, ela foi, aos poucos, aderindo à “lógica da colaboração” entre o capital-trabalho, ao modelo de competências e de forma mais geral a teoria do capital humano.

composto por uma gestão tripartite. “A gestão deste Fundo é um dos principais problemas e desafios da política de qualificação”, pois perpassa as relações de poder entre capital e trabalho e imprime uma nova forma de regulação social das políticas de qualificação profissional no Brasil (SILVA, 2011, p.139). Por outro lado, é importante pontuar que este tipo de gestão, mesmo com desvantagem para os trabalhadores, representou parte do processo de redemocratização, integrando a representação dos trabalhadores nas comissões¹⁷⁶ tripartites e nos debates sobre essa política.

São muitos os aspectos que envolvem o complexo debate sobre o FAT e não é possível adentrarmos todos. No entanto, de forma breve, cabe mencionar que a transparência, as relações de poder e as Desvinculações de Receitas da União (DRU) são alguns dos debates mais polêmicos nas pesquisas¹⁷⁷ que envolvem o fundo e que impactam diretamente as políticas e direcionamentos do SPETR.

A transparência, ou melhor, a falta dela, nos processos de utilização dos recursos faz parte da pesquisa de Cêa (2004, p. 9), que destaca o obscurantismo que envolve esse fundo. Segundo constata a autora, as ações de qualificação profissional do Planfor utilizaram a parcela de cerca de 5% de recursos, enquanto “silenciosos processos cercaram (e ainda cercam) o uso e destinação dos 95% “restantes” do FAT, mantidos na penumbra” (CÊA, 2004, p. 9). Nesse sentido, a autora alerta que é preciso analisar com acuidade e desconfiança a “capacidade decisória dos sujeitos políticos representados nas instâncias tripartites deliberativas”, pois esse fundo parece não ser/ter uma forma de gestão transparente e igualitária entre seus representantes como aparenta (CÊA, 2004, p. 9).

Outro debate que chama a atenção da autora é o considerável montante de recursos do FAT que não tem sido utilizado para o foco nas políticas de emprego e renda, sendo destinados “a investimentos essencialmente poupadores de mão-de-obra, o que significa que os processos de distribuição e uso de um fundo público dos trabalhadores vêm financiando” políticas diversas, inclusive sem relação direta com o SPETR (CÊA, 2004, p. 11). Um

¹⁷⁶ A Resolução Codefat 63/1994 e a 80/1995 estabelecem critérios de reconhecimento das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e para a composição tripartite dessas comissões, criando mecanismos para a descentralização, normas para a distribuição de recursos, tomando como base as orientações da Convenção n. 88 da OIT, que orienta a inserção e a participação dos trabalhadores e dos demais “atores sociais” nas políticas de emprego, trabalho e renda.

¹⁷⁷ Para aprofundamento sobre os aspectos financeiros do FAT como as receitas e despesas, a execução financeira, a DRU e a lógica financeira que impera nesse fundo, ver Ipea (2006). Para uma análise das relações de poder que envolvem esse fundo, ver Cêa (2004) e Silva (2011).

exemplo pode ser verificado no uso de recursos do FAT para financiamento de projetos de infraestrutura no exterior¹⁷⁸, com recursos do BNDES.

Por meio de Medidas Provisórias, os recursos do FAT também foram utilizados para “o custeio da safra agrícola via BB e para pagar as unidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS)” (IPEA, 2006, p. 423). Segundo o Instituto, nitidamente, essas medidas utilizam recursos do FAT para outras finalidades, que não o SPETR. Essa utilização “pode ser entendida como um problema, pois desvia recursos do FAT dos objetivos principais para os quais ele foi criado” (IPEA, 2006, p. 423).

Diante das possibilidades de utilização de recursos do FAT para fins diversos e adversos, que parecem confluir para interesses hegemônicos, Cêa (2004) destaca que o Planfor passou a ser o objeto de intensa propaganda governamental, desviando o foco para o “sucesso” desse Plano, em contraposição aos usos obscuros dos recursos. O Planfor passou a ter intensa “luminosidade” na propaganda governamental, o que contribuiu para manter na obscuridade os “silenciosos processos” que cercavam os demais usos dos recursos do FAT. Para a autora, “isto ocorre como um processo complexo, articulado e organicamente estruturado” que, longe de ingenuidades, tem relação com a perspectiva gerencial do Estado brasileiro, destinando o fundo público como “fomento para o investimento nas condições de reprodução e acumulação do capital” e com o processo mundial de valorização do mercado de capitais (CÊA, 2004, p. 11). Isso significa que o debate sobre a qualificação profissional inicial e continuada envolve interesses diversos, sobretudo no tocante ao fundo público e aos interesses “do alto”, que se camuflam numa suposta preocupação com a educação das classes trabalhadoras, com sua empregabilidade e cidadania.

Não obstante ao conjunto de debates complexos e polêmicos que permeiam o FAT, não há dúvidas de que este fundo permitiu a expansão e um planejamento inédito das políticas de emprego e renda, possibilitando programas e ações permanentes, contribuindo para fortalecer o SPETR, embora a maioria das políticas desse sistema permaneçam como políticas de governo até hoje, e não como políticas de Estado constitucionalmente instituídas.

Dentro da fatia volumosa de recursos do FAT, o Sistema S foi ativamente participante da execução do Planfor.

¹⁷⁸ Cêa (2004, p. 11) cita alguns: “Aqueduto da Linha Noroeste (República Dominicana), executado pela Construtora Andrade Gutierrez S. A.; Estrada do Troncal Amazônico (Equador, Colômbia e Peru); Usina Hidrelétrica de San Francisco (Equador) e Linha IV do Metrô de Caracas, “todas executadas pela Construtora Norberto Odebrecht S. A.”, entre outros investimentos em empreendimentos na Argentina e no México.

Com histórico de atuação na área de qualificação profissional há mais de setenta anos, o Sistema S, e dentro desse os Serviços Nacionais de Aprendizagem¹⁷⁹ (SNA), permaneceu e se fortaleceu como “o maior, mais eficiente e mais robusto complexo de educação profissionalizante da América Latina” (RODRIGUES, 2014, p. 22). Estima-se que desde sua fundação, nos anos 1940, o SNA treinou 52 milhões de brasileiros para o setor industrial, consolidando “laços estreitos” desse Sistema com a indústria e direcionando a qualificação dos trabalhadores com base em interesses privados (RODRIGUES, 2014, p. 22).

Enquanto a estrutura privada e os recursos públicos oriundos da massa salarial¹⁸⁰ direcionados ao Sistema S permaneceram “intocáveis” na conjuntura dos anos 1990, administrados como organização privada¹⁸¹, um conjunto de mudanças atingiu as escolas técnicas e de ensino profissionalizante nos anos 1990. Nesse período, “a administração FHC condicionou a expansão de novas unidades de escolas técnicas¹⁸² às parcerias com municípios e/ou com o setor privado, restringindo o papel do governo federal na sua criação” (RODRIGUES, 2014, p. 30). Estagnando a expansão de escolas técnicas e de universidades, o foco do governo se dirigiu para o ensino básico e para a educação profissional inicial e continuada, como visto acima.

Ao processo de estagnação das instituições públicas, seguiu-se outro: a expansão privada de um mercado voltado para captar recursos do FAT. Esse movimento trouxe como

¹⁷⁹ Os Sistemas Nacionais de Aprendizagem integram o conjunto de instituições chamado Sistema S, com as seguintes instituições habilitadas a oferta de qualificação profissional: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

¹⁸⁰ Existe um antigo debate sobre a transparência (ou sua ausência) de recursos das instituições vinculadas ao Sistema S. Após um amplo debate realizado em 2008, “ficou acordado que a partir de 2009 as instituições deveriam prestar contas publicamente sobre seus gastos. Desde então, as instituições vêm disponibilizando mais informações sobre a utilização dos recursos, mas a transparência reivindicada não foi atendida” (BORDIGNON, 2020, p. 139). As entidades de educação e formação profissional como o SENAI, SENAT, SENAC e SENAR recebem 1,5% da folha de pagamento. Outras, como SESC e SESI, recebem 1%. Isso significa dizer que há uma arrecadação anual de contribuições “ao redor de R\$ 15 bilhões (em 2011), que frequentemente ultrapassa fundos públicos disponíveis para outras áreas de políticas” (RODRIGUES, 2014, p. 23).

¹⁸¹ Rodrigues (2014, p. 31) pontua que ocorreram duas tentativas de mudança no modelo de contribuição compulsória dos recursos para o Sistema S. A primeira ocorreu no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), quando foi proposto um novo método de arrecadação baseado no faturamento das empresas. Líderes industriais e suas corporações rapidamente se organizaram para defender a permanência do modelo compulsório sobre a folha de pagamento, que foi preservado e continuou sendo administrado como organização privada. Em um segundo momento, o Decreto n. 99.350/1990, durante o governo Collor, criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que passou a administrar o sistema de imposto sobre a folha de pagamento de 1990 a 2007. Posteriormente, em 2007, a Receita Federal assumiu as atribuições do INSS de controlar e alocar os fundos de impostos do Sistema S, com fiscalização, auditoria e supervisão da CGU sobre o fundo do Sistema S. Há um intenso debate sobre esse fundo bilionário do Sistema S, já que é fruto de imposto, mas é administrado como privado. Para uma análise sobre os diferentes sistemas de impostos para qualificação em vários países do mundo, como Estados Unidos, França, Coreia do Sul, países latino-americanos, ver Rodrigues (2014).

¹⁸² A revogação dessa medida, no início do governo Lula, autorizou (Lei 11.195/2005) o governo federal a aumentar o número de escolas técnicas federais.

consequência um estreitamento maior entre agências de formação e empresas, com intuito de que as primeiras atendam às demandas de capacitação tecnológica imediatas das segundas.

Esse estreitamento pode ser demonstrado quantitativamente. O Sistema S captou 19% dos recursos totais do Planfor entre 1997 e 2000, com a média anual de 3 bilhões, aponta Cêa (2004, p.8). As centrais sindicais receberam 14% dos recursos totais destinados à qualificação para este mesmo período (CÊA, 2004).

No bojo dessa relação genuinamente privada entre Planfor e Sistema S, a qual o MTE (1996) chamou de “inovação”, uma Rede Nacional de Educação Profissional (REP, Resolução 194/1998, Art. 3º) foi formada para atender a “articulação institucional” e metodológica proposta pelo Planfor. A REP registrou mais de 2,5 mil entidades executoras da qualificação profissional via Planfor, incluindo universidades, escolas técnicas, Sistema S, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, associações de bairro/moradores e até instituições religiosas, com um “universo de mais de 10 mil profissionais diretamente envolvidos com ações de qualificação (docentes, instrutores)”, cobrindo 85% dos municípios brasileiros, segundo dados do Relatório Anual de Avaliação do PPA (BRASIL, 2002, p. 1771).

Segundo Cêa (2004, p. 7), 75% dessas entidades executoras eram representantes do setor privado, que foi o responsável por executar 70% dos cursos de qualificação do plano, no período entre 1997 e 1998. Isso significa que a formação ofertada esteve em “consonância com as demandas do empresariado no que tange à adequação da força de trabalho ao setor produtivo” (BORDIGNON, 2020, p. 135), permitindo que, com recursos públicos, o setor privado mantivesse o monopólio da qualificação profissional inicial e continuada com base nos interesses patronais, gerindo a formação dos trabalhadores “pelo alto”, com base em interesses, ideologias e pedagogias privadas.

Enfim, consolidou-se um amplo mercado de serviços de qualificação profissional, no qual as instituições da sociedade civil e instituições privadas puderam competir pelos recursos e ampliar seu leque de atuação, funcionando como empresas terceirizadas no mercado de qualificação, aspecto que revela uma dimensão da privatização dessa política e dos recursos públicos (SILVA, 2011, p.138).

O próximo e último tópico desse Capítulo aprofunda a análise desse aspecto privado de construções de perspectivas e racionalidades dentro da política de qualificação profissional inicial e continuada, que tem no Planfor um importante instrumento desse processo.

3.6 DIRECIONAMENTOS IDEOLÓGICOS E CONCRETOS PARA AS RAÍZES DA IDEOLOGIA EMPREENDEDORA

Dentro do Planfor encontramos diversos elementos que deram direcionamentos a uma construção ideológica voltada para interesses privados, transformada em perspectiva generalizante, como abordamos ao longo desse Capítulo, todavia, uma se destaca: o empreendedorismo, por ter se tornado amplamente disseminado socialmente.

No segundo Programa de Governo, “Avança, Brasil”, o estímulo ao empreendedorismo é abordado como associado à inovação, destacando programas a serem implementados pelo governo federal, como o “Jovem Empreendedor”, voltado para qualificação profissional, geração de emprego e renda. Outras propostas são apresentadas: “Programa Trabalho” para “chefes de família desempregados”; “Programa Meu Primeiro Emprego”; “Programa Especial para o Trabalho Educativo”; “Programa de Estágios”; “Programa Serviço Civil Voluntário”; todos visando gerar emprego, renda, crédito e qualificar trabalhadores, fortalecendo e expandindo o SPETR.

Colocado formalmente como um direcionador do SPETR, o empreendedorismo passou a ser estimulado e fortalecido pelo governo federal, com destaque para o crédito (PROGER; Crédito Popular Produtivo (PCPP)), linhas de crédito específicas do BNDES (BNDES-Trabalhador; BNDES-Solidário), com apoio técnico direcionado para abertura de novos negócios (SISTEMA S) e para a qualificação de empreendedores (PLANFOR).

No âmbito do Planfor, as raízes iniciais do empreendedorismo como uma diretriz ideológica-material-social e política podem ser identificadas desde a primeira Resolução (126/1996), ao instituir que os PEQs deveriam atender a condições específicas, sendo uma delas que contemplassem “prioritariamente os seguintes segmentos: qualificação e requalificação de beneficiários do seguro-desemprego; formação e desenvolvimento de autogestores e empreendedores” (Resolução 126/1996, Art. 10, inciso III). Nesta Resolução observa-se que empreendedores são definidos como clientela prioritária para os PEQs e a qualificação profissional desses é oficialmente posta como uma finalidade do Plano. Diante dessa função atribuída ao Planfor e ao SPETR, cabe uma breve análise do perfil do empreendedor brasileiro do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 para entendermos qual é o público atingido pela qualificação inicial e continuada voltada para o empreendedorismo.

O “empreendedor por necessidade” é a modalidade predominante no Brasil, na Argentina e na China¹⁸³ no ano de 2002, ou seja, aquele trabalhador que por estar nas situações de desemprego, ausência de renda e por necessidade de subsistência se encaminha para o empreendedorismo¹⁸⁴, almejando neste a “alternativa” para “a dificuldade em encontrar trabalho” e para a ausência/insuficiência de renda: está é a razão para que 55,4% brasileiros entrevistados pelo *Global Entrepreneurship Monitor*¹⁸⁵ (GEM) se enveredassem para o empreendedorismo (GEM, 2002, p. 5) em 2002.

O Brasil foi o sétimo país mais empreendedor entre os 37 países pesquisados pelo Gem (2002), estimando que aproximadamente 20,4% da população adulta do Brasil estaria envolvida em alguma atividade empreendedora no ano 2000 (GEM, 2002). Outras características marcantes do empreendedorismo brasileiro são que esse segmento foi composto por 42% de mulheres em 2002 e que 86% das empresas individuais eram propriedades familiares nesse ano (GEM, 2002).

Os oito setores que apresentaram maior crescimento na geração de empresas nascentes, ou *startups*, são, em ordem crescente: *Software* de serviços; Biotecnologia; *E-Commerce/Internet*; Bancário/financeiro/seguros; *Software* para produtos e, em sexto lugar, Serviços educacionais. Os dois últimos setores são: Metais, materiais e mineração; Agricultura/horticultura/florestal.

A qualificação inicial e continuada ofertada no Planfor pouco corresponde aos quatro principais setores de maior crescimento na geração de novos empreendedores. Como os sujeitos formados pelo Planfor irão se inserir nos setores de *Software*, Biotecnologia, *E-Commerce/Internet* ou no setor bancário/financeiro, já que esses setores exigem formação mais técnica, com maior escolaridade e acesso às tecnologias?

A formação majoritária do Planfor, como apresentada acima, é voltada para segmentos com baixa escolaridade, para postos de trabalho operacionais, com “cursos de curta duração,

¹⁸³ Apenas três países apresentam taxa de “empreendedorismo por necessidade” maior que a taxa por oportunidade: Brasil, Argentina e China (em um total de 37 países). De maneira geral, o empreendedorismo por necessidade tende a ser maior entre os “países em desenvolvimento”, onde as dificuldades de inserção no mercado de trabalho levam as pessoas a buscar “alternativas de ocupação” (GEM, 2002, p. 3). Em países considerados “desenvolvidos” a modalidade predominante é o “empreendimento por oportunidade”, pautado em plano de negócio, estudo do mercado, estudo da concorrência e com maior probabilidade de sobrevivência do negócio (GEM, 2002).

¹⁸⁴ Para o GEM (2002, p. 2), empreendedorismo é “qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou empreendimento, como, por exemplo, uma atividade autônoma, uma nova empresa ou a expansão de um empreendimento existente, por um indivíduo, grupos de indivíduos ou por empresas já estabelecidas”.

¹⁸⁵ Pesquisa anual sobre empreendedorismo, coordenada pelo Babson College (EUA), London Business School (Inglaterra), e no Brasil pelos SEBRAE e pelo Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade IBQP/PR. A pesquisa teve início em 2000, com 37 países (19 da Europa, 9 da Ásia, 4 da América Latina, 2 da América do Norte, 2 da Oceania e 1 da África) e desde então é realizada anualmente. Os dados completos podem ser acessados em: <https://ibqp.org.br/gem/download/>

dissociados da educação básica”, que se afastam do princípio básico do direito a uma educação pública, de qualidade e politécnica¹⁸⁶ (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005, p. 1107), portanto, estamos falando de públicos diferentes, o que nos leva a indagar se a formação para o empreendedorismo ofertada pelo Planfor não se trata de um direcionamento intencional: formar uma mentalidade empreendedora, disseminar essa pedagogia e essa racionalidade, já que as chances de o público-alvo do Planfor se inserir nos quatro setores acima através da qualificação inicial e continuada ofertada por esse Plano são baixas, pois, como analisa Kuenzer (2007, 2016), maioria das ocupações as quais a qualificação profissional inicial e continuada é direcionada concentra-se nos setores mais precarizados das cadeias produtivas e das atividades de serviços.

A qualificação inicial e continuada é voltada para “conhecimentos tácitos pouco sofisticados, em atividades laborais de natureza simples e desqualificada” (KUENZER, 2016, p. 45). Não há, para esses trabalhadores que atuam nos setores precarizados, “demandas relativas ao desenvolvimento da competência de trabalhar intelectualmente em atividades de natureza científico-tecnológica” (KUENZER, 2007, p. 1169). Nesse aspecto, a demanda por uma “formação mais intelectualizada” concentra-se “apenas nos setores tecnologicamente mais desenvolvidos” e nos cargos de alta gestão; para os “trabalhadores operacionais”, concentrados “nos pontos desqualificados das cadeias produtivas” e nos setores de serviços, ou seja, o público-alvo do Planfor, “não se justifica formação avançada”, menos ainda uma formação propedêutica, crítica e sócio histórica, relevando, assim, de forma concreta no sistema educacional brasileiro a manutenção da dualidade entre “conhecimento tácito” e “conhecimentos científicos” “a serem obtidos por meio de processos formativos escolares e não-escolares” (KUENZER, 2007, p. 1169).

Em outras palavras, a função de perpetuar a divisão sócio técnica do trabalho na ordem do capital tem como elemento essencial os processos formativos, educacionais e a forma como esses estão organizados (“pelo alto”) colabora para concretizar e naturalizar a “dualidade estrutural” (KUENZER, 2007, p. 1172) entre trabalho instrumental e intelectual, entre acessos diferenciados à formação e classes sociais.

¹⁸⁶ Ao longo dos anos 1980 e 1990 o debate sobre educação polivalente ou politécnica ocupou pesquisadores da área da educação e trabalho. Machado (1992) faz a seguinte distinção: a educação politécnica volta-se para o domínio mais intelectual e criativo da técnica, porém, não supõe somente o pensamento abstrato. Este pensamento deve dominar a técnica, mas deve, principalmente, ser consciente, atuar criticamente sobre a técnica e sobre o processo criador, buscando “autonomia dos conhecimentos”. Já a educação polivalente é voltada para uma “racionalização prática e formal” da educação e do trabalho, com fins instrumentais, sem implicar necessariamente mudança qualitativa das tarefas. Essa concepção não é unânime entre estudiosos da temática. Para o debate feito por Lucília Machado, ver: **Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora**. In: Coletânea da Conferência Brasileira de Educação. Trabalho e Educação. Campinas, Papyrus, 1992.

Não à toa, a educação formal é sinalizada pelo GEM como elemento indispensável para promoção e fortalecimento “espírito empreendedor” no Brasil. Dentre os “caminhos” necessários para tal intencionalidade, encontram-se: “Políticas e Programas de Governo mais integrados e coerentes com a realidade do empreendedor”; acesso à capital mais acessível; reforma tributária ampla (fiscal e legal, incluindo uma “simplificação radical dos trâmites burocráticos exigidos para a criação e administração de um novo empreendimento”) que direcione “atenção especial à condição e particularidades do processo empreendedor” (GEM, 2002, p. 7).

Chama atenção que todas as sugestões/recomendações envolvem a função do Estado como promotor/estimulador do empreendedorismo, como promotor de crédito e de outros instrumentos facilitadores, como redução de “burocracias”. Porém, duas sugestões se destacam, sendo uma: “promoção de uma mudança de valores e normas sociais, valorizando de forma mais incisiva a atividade empreendedora” entre os próprios empreendedores e na sociedade em geral (GEM, 2002, p. 7). E outra: “Reforço e disseminação de uma cultura empreendedora”, a ser promovida por instituições diversas, citando especificamente escolas de primeiro e segundo graus, universidades e institutos de tecnologia, bem como o envolvimento dos meios de comunicação na divulgação de “histórias de sucesso”, na valorização de “empreendedores modelos”, concursos nacionais incentivando a criação de novos negócios, entre outras ações possíveis em prol de uma formação educacional, social, econômica e de valores do empreendedorismo todas as esferas da vida (GEM, 2002, p. 7).

Com o auxílio de Gorender (1998), entendemos que é a partir desta generalização, construindo a realidade social naturalizada a partir do enfoque de uma classe, que transmite-se uma ideologia idealizada como universal para todas as classes, transformando uma percepção particular em geral. Esse caráter universal adquirido pela ideologia – e somente pelas ideologias dominantes – se impõe em todos os sentidos e nas subjetividades, ou seja, estabelece-se nos campos econômico, político, educacional, material, intelectual, moral, religioso, filosófico etc., adquirindo aparência universalizante e naturalizada na sociedade de classes (GORENDER, 1998).

Nesse sentido, as propagandas e os meios de comunicação em geral são um importante aspecto da difusão constante de ideologias no metabolismo social, dado o amplo alcance populacional, consolidando e propagando discursos que incidem na construção de valores e de virtudes favoráveis ao empreendedorismo e a outras ideologias. Não à toa, o GEM (2002) confere destaque aos meios de comunicação e às escolas de primeiro e segundo graus pela função preponderante que esses podem ter na sedimentação de atitudes, mentalidade e

formação de habilidades voltadas à construção ideológica do empreendedorismo transfigurado em pauta de interesse nacional, como concepção de mundo geral.

Diante de tantos aspectos, direcionamentos e construções ideológicas, entendemos que o Planfor não pode ser considerado um simples plano de qualificação profissional “em massa”. Ele representa a confluência dos interesses do mercado no nicho educacional, com as disputas pelo fundo público e com um projeto de formação direcionado para atender a determinados interesses na qualificação profissional das classes trabalhadoras. Este plano “desempenhou um papel estratégico no âmbito da sociedade brasileira, visto não ser um mero plano de qualificação profissional, mas funcionou como um instrumento capaz de operar, na sociedade, os pressupostos da reforma gerencial do Estado” (SILVA, 2011, p. 129). Contribuiu ainda para inserir na sociedade a ideia de uma nova política de participação social, de inserção da sociedade civil na descentralização das políticas sociais e, de forma mais ampla, para construção de uma imagem de governo modernizante, preocupado com a educação e com a qualificação de seu povo, isto é, um governo democrático, inclusivo, aperfeiçoado, que baseia as políticas sociais em valores universais, humanistas e sociais, e, ao mesmo tempo, renova as políticas públicas para a nova forma de gestão da administração pública e da política de educação profissional.

Nesse sentido, devemos entender essa construção como importante elemento da sedimentação de valores e da disseminação de racionalidades, ações e linguagens que, longe de qualquer inocência, estão muito bem amarradas, de forma mais ampla, às orientações e diretrizes de organismos internacionais e de uma direção ideológica neoliberal.

Por fim, é necessário reconhecer que a redefinição da política educacional nos anos 1990 possibilitou aumento da oferta, o que, de fato, representou uma dinamização da qualificação, principalmente para municípios do interior do país, atingindo 80% dos municípios brasileiros (CASTIONI, 2002), embora em um modelo de educação diferente do que almejamos e oposto ao que acreditamos, qual seja: “uma educação plena para toda a vida [...] a fim de instituir, também aí, uma reforma radical” (MÉSZAROS, 2008, p. 55).

Nesse sentido, esta pesquisa ratifica o posicionamento de Mézáros (2008, p. 55) ao afirmar que a educação deve ser entendida em um aspecto amplo: o papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a automudança consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (MÉSZAROS, 2008, p. 65). No entanto, o papel soberano atribuído à educação ao qual

Mészáros se refere é qualitativamente diferente do ofertado pelo Planfor, como verificamos nesse Capítulo.

4 CAPÍTULO 3 – PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA EM SEU MOVIMENTO DINÂMICO E CONTRADITÓRIO DETERMINADO

Uma nova conjuntura foi proclamada aos quatro cantos do país com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo federal em 2003. Dentro desse cenário, permeado por condições sócio-históricas e econômicas diferentes do período anterior, o que o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) trouxe de renovação? Ou quais funções esse Plano incorporou à qualificação profissional inicial e continuada?

Diante de um governo dito progressista, pergunta-se: qual é a perspectiva de educação profissional (e dentro dessa, especificamente, de qualificação profissional) e a de trabalho expressas no PNQ considerando o enfoque ideológico?

Na busca por respostas – e para a formulação de novas dúvidas e questões! –, analisamos documentos sobre o PNQ e Resoluções Codefat que julgamos colaborar com o processo investigativo. Estes documentos detalham as diretrizes nacionais para implantação do PNQ, bem como apresentam avaliações e as perspectivas do governo para as políticas de educação e do SPETR, fornecendo elementos para aprofundamento das construções e das funções ideológicas postas e impostas à qualificação profissional nessa conjuntura.

4.1 PNQ E O “PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO”

A inegável capacidade do governo Lula para dirigir, política e ideologicamente a lógica chamada de “pactuação” (COLOMBI, 2018), que imperou nesse contexto, se concretizou no atendimento de demandas das frações do capital a partir de seus interesses específicos, bem como contemplando os interesses –mesmo que parciais– das classes trabalhadoras com medidas econômicas, políticas sociais, educacionais, habitacionais e culturais, algumas inéditas, “nunca vistas na história desse país”¹⁸⁷. Por trás dessas políticas que se apresentam como inovadoras, inclusivas e atraentes, encontram-se projetos de sociedade – alguns revestidos de progressistas –, disputas, interesses que se inscrevem nas políticas sociais e, claro, também no SPETR.

¹⁸⁷ Célebre frase de Lula que se tornou popularmente conhecida e repetida. “A frase aparece quase todas as vezes que o presidente Lula da Silva fala em público”, almejando demonstrar “o quanto o seu governo supera os antecessores em todos os campos da economia e da promoção de bem estar social” (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p. 213).

Não se tratou de um discurso de “boas novas” somente retórico: o governo Lula fez escolhas¹⁸⁸ político-administrativas que impactaram concretamente e materialmente os indicadores socioeconômicos e a vida dos trabalhadores.

Alguns desses direcionamentos foram formalizados nas ações, programas do SPETR e demais políticas públicas, nos Planos de Governo desse período e se refletem nos indicadores sobre o mercado de trabalho, como na elevação da formalização do emprego e na redução da taxa de informalidade, que em 2009 atingiu o menor nível (48,45%) da primeira década dos anos 2000, segundo dados do IPEA analisados por Corseuil e demais autores (2010). Em 2009, registrou-se um rendimento médio de R\$1.068,39, “o maior valor desde 2001” (CORSEUIL et al., 2010, p. 22), apontando para uma trajetória de recuperação dos rendimentos¹⁸⁹ em comparação com o início da década dos anos 2000.

Nesse conjunto de medidas, as políticas de fortalecimento do SPETR adquiriram destaque, sobretudo a qualificação profissional, posta como o quinto elemento de seis fatores-chave que integraram o “projeto de desenvolvimento de longo prazo”, destacando-a como uma política pública de ênfase desde o Programa de Governo de 2002, “Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social” (LULA DA SILVA, 2002, p. 35).

Dentro desse contexto, com a melhora dos indicadores socioeconômicos, produziu-se “um vozerio reclamando do sistema educacional”, da qualidade deste ensino e dos investimentos públicos na área (VASCONCELOS; AMORIM, 2016). Fruto desse cenário, cunhou-se a expressão “apagão educacional” para sinalizar a apreensão dos setores econômicos com um suposto “déficit de trabalhadores qualificados” para atender à demanda da economia em expansão, principalmente dos setores produtivos (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 13).

Apesar de a suposta falta de trabalhadores qualificados ser um velho e conhecido argumento no campo educacional para justificar ações imediatistas nessa área, esse mesmo

¹⁸⁸ É importante fazer essa pontuação sobre as “escolhas” do governo Lula para demarcar que no movimento histórico as políticas públicas absorvem interesses diversos. Nesse pêndulo, no governo Lula as políticas sociais fizeram uma aproximação histórica com bandeiras e pautas dos movimentos sociais. Importa dizer que tais elementos significaram um direcionamento de governo “escolhido” pelo Partido dos Trabalhadores, integrando parte da “política de coesão” (PELISSARI, 2019a) dessa conjuntura.

¹⁸⁹ Ainda assim, considerando a média familiar brasileira de 3,4 pessoas no Nordeste e de 3,1 pessoas por domicílio no Sudeste, esse valor (R\$1.068,39) evidencia o baixo patamar do rendimento médio brasileiro. A Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Dieese, apontou que em janeiro de 2009 o salário mínimo nominal era de R\$ 415,00, quando o salário mínimo necessário deveria ser de R\$ 2.077,15 para satisfazer minimamente às necessidades vitais básicas do/a trabalhador/a e de sua família (composta, para o cálculo, por 2 adultos e 2 crianças) com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2001> Acesso em 26 de setembro de 2020.

argumento compôs, mais uma vez – e mesmo em uma conjuntura diferente, agora de crescimento econômico-, o rol dos discursos reverberados por grandes instituições empresariais (Sistema S, CNI, CNC, CNA, principalmente), exigindo ações urgentes do governo, sustentando a lógica de que a qualificação profissional é suficiente para qualificar/requalificar de forma rápida trabalhadores e, assim, ofertar “respostas de caráter imediatista formuladas em âmbito federal para contornar o problema” do “apagão educacional” (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 13).

Assim, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) lançado em 2003 foi apresentado como capaz de suprir os erros e deficiências do Planfor e avançar nessa política: é preciso uma “ruptura” para “modificar profundamente” a “herança” recebida do governo anterior (MTE/SPPE, 2003, p 10), para corrigir os erros e fazer mudanças “qualitativamente diferentes”. Na organização institucional, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e o Departamento de Qualificação (DEQ), vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, foram responsáveis pela gestão do PNQ dentro desse Ministério.

Uma dessas mudanças se concretizou no segundo ano de governo, com o Decreto 5.154/2004¹⁹⁰, que permitiu a expansão¹⁹¹ da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Lei 11.195/2005), alavancada ainda mais no segundo governo (2007-2010), elevando o número de instituições federais de ensino técnico de 140 em 2003 para 354 em 2010 (BORDIGNON, 2013) e para 499 unidades em 2016, número três vezes maior que o de escolas abertas desde o início da rede, em 1909 até 2006 (PELLISSARI, 2019b, p. 3). Essas conquistas foram “inéditas e de fortalecimento de uma política estatal de educação”, representando um avanço na expansão do ensino público “em direção aos interesses das classes trabalhadoras” (PELLISSARI, 2019a, p. 628).

Afirmando representar tais interesses e conciliando em suas diretrizes a lógica do “consentimento ativo”, o “novo” Plano Nacional de Qualificação reorganizou os cursos de qualificação social e profissional (QSP), reformulou as diretrizes visando aumentar a interlocução com estados e municípios, estabelecendo obrigações pedagógicas e de

¹⁹⁰ Ao possibilitar a integração do ensino médio com a formação técnica, o Decreto citado atendeu a uma reivindicação histórica da classe trabalhadora. No entanto, segundo Pelissari (2019a, p. 638), embora o Decreto citado tenha representado um avanço, ele “continuava prevendo formas não integradas de articulação entre o ensino médio e a educação profissional (modalidades concomitante e subsequente)”.

¹⁹¹ O Art. 3º da Lei 8.948/1994 e a Medida Provisória 1.549-29/1997 impediam a expansão da rede federal de ensino profissional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-29.htm Acesso em 15 de junho de 2020. Nesse sentido, o governo Lula rompeu com o modelo contencionista do governo anterior, ao promover a expansão da educação profissional como uma de suas primeiras medidas de governo (PELLISSARI, 2019a,).

infraestrutura para as instituições executoras, renovou medidas e critérios de avaliação, monitoramento e controle por parte do Ministério do Trabalho e Emprego¹⁹² e de órgãos de controle e promoveu um conjunto de cinco “novas dimensões” (analisadas abaixo) que visaram a “transformações profundas” na Política Pública de Qualificação Profissional representada pelo seu carro-chefe, o PNQ (MTE/SPPE, 2003).

No nível organizacional, o PNQ foi implementado por meio de três modalidades¹⁹³ de execução: Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs); Projetos Especiais de Qualificação e de Certificação Profissional (ProEsQs) (Resolução Codefat 333/2003) e Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) (Resolução 408/2004).

Os Planos Territoriais (PlanTeqs) contemplam projetos e ações de QSP identificadas com base na territorialidade (Estados, Distrito Federal, mesorregião, microrregião ou município), sendo a demanda local um direcionador dessa modalidade (Resolução Codefat 333/2003).

Outra modalidade de PNQ, os Projetos Especiais visam desenvolver metodologias, tecnologias de QSP e certificação profissional. As instituições contratadas para Projetos Especiais são responsáveis pelos estudos e pesquisas sobre qualificação.

A terceira modalidade se constitui nos Planos Setoriais (PlanSeQs), que buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, como nos casos da qualificação rápida para atendimento das obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente do setor de construção civil.

Os PlanSeQs são definidos como “instrumento complementar aos PlanTeQs” e “cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federativos ou municipalidades conveniadas ao PNQ” (Resolução 408/2004, Art. 3º, § 11). Essa modalidade se tornou a principal forma de execução do PNQ a partir de 2007, direcionando a QSP para atendimento das demandas imediatas do PAC (CGU, 2017).

Os PlanSeQ Construção Civil, visando atender às demandas de QSP do PAC e posteriormente do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março de 2009, atingiu 249 municípios, ofertando principalmente cursos de pedreiro, pintor, eletricista, encanador,

¹⁹² O Decreto nº 5.063/2004 reorganizou a estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego.

¹⁹³ Tais modalidades permitiram (MTE/SPPE, 2003) a criação de outros Programas de qualificação social e profissional, como “Trabalho Doméstico Cidadão”; “Brasil Sem Miséria - Qualificação e Emprego”; “Qualificação à Distância” (QAD) e “Passaporte Qualificação”.

mestre de obras, entre outros. Pelo PlanSeQ Turismo¹⁹⁴ foram ofertados em 22 capitais cursos de garçom, cozinheiro, padeiro, mensageiro, camareiro e auxiliar de eventos, entre outros (FILGUEIRAS, 2011). Essas iniciativas foram avaliadas como ações positivas pelo governo, atrelando qualificação (PNQ), emprego (PAC e outros Programas), inserção no mercado de trabalho, “desenvolvimento do território” e a perspectiva de inclusão social pela via do trabalho, agrupamento esse avaliado como virtuoso pela CGU (2017).

Segundo as diretrizes do PNQ, em todas as modalidades (PlanTeqs, PlanSeQs e ProEsQs), os proponentes da QSP devem, de “forma inovadora”, fazer a apresentação de proposta de QSP “por debate participativo do projeto, por meio de uma ou mais audiências públicas convocadas pelo DEQ/SPPE/MTE” (Resolução 408/2004, Art. 3º, § 20), reforçando as funções da QSP de contribuir para a descentralização, a participação e o controle social (MTE/SPPE, 2003).

Dentro das “inovações” do PNQ, o “desenvolvimento do território” e a demanda local/regional tornaram-se um foco a ser buscado de forma obrigatória (MTE/SPPE, 2003) pelos PlanTeqs e PlanSeqs. O “arranjo institucional do território¹⁹⁵” foi posto nas diretrizes como forma inovadora de organização do PNQ para envolver e desenvolver municípios, descentralizar a política, aumentar a participação e o controle social (MTE/SPPE, 2003). Essa vinculação ao território não existia em nenhuma resolução do Planfor, porém, se fazia menção à descentralização, ao atendimento de “peculiaridades locais” pela qualificação (Resolução Codefat 126/1996, Art. 4º) e à “adequação ao mercado de trabalho local” (Resoluções Codefat 194/1998 e 258/2000).

Somente na Resolução Codefat 333/2003 o termo território¹⁹⁶ é utilizado 12 vezes, explicitando a ênfase adquirida e promovendo uma nova terminologia dentro da QSP, com termos como: “territorialidade”, “planejamento do território”, “elaboração participativa do plano territorial”, “base territorial estadual”.

¹⁹⁴ PlanSeQs voltados para preparação para grandes eventos, como Copa do Mundo (2014), Olimpíadas (2016), EcoRio 92, Fórum Social Mundial (2009, Belém/Pará), entre outros.

¹⁹⁵ Os Arranjos Institucionais Municipais são entendidos, no âmbito do PNQ, “como a entidade jurídica e legalmente constituída envolvendo municípios, podendo representar, desde que haja previsão de garantia de responsabilidade civil e legal solidária entre os componentes do arranjo: I – todos ou parte dos municípios de uma mesorregião – municípios localizados em dois ou mais estados; II – todos ou parte dos municípios de uma microrregião – municípios localizados em um estado; III – municípios com mais de um milhão de habitantes apurados pelo Censo IBGE” (MTE/SPPE, 2003, p. 43; Resolução Codefat 333/2003).

¹⁹⁶ Para fins de aplicação dos recursos do FAT para a QSP o território é circunscrito a unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município (Resolução 333/2003). O Documento PNQ (MTE/SPPE, 2003) apresenta a estrutura de gestão/execução do PNQ, definindo as funções de cada instância (federal, estadual, mesorregional e municipal).

A ênfase no território engloba a própria definição de QSP, entendida como “instrumento de integração” e de “desenvolvimento regional e local”, de forma que o território deve ser a “referência” para “as formulações de prioridades para o desenvolvimento local” (Resolução 333/2003, Art. 3º, § 8º). Essa nova dimensão é reforçada nas diretrizes dos PlanteQs, delimitando que a função da QSP ofertada por estes deve se voltar “exclusivamente” para “o desenvolvimento do território (oportunidades de desenvolvimento, vocação, implantação de empresas, etc.) e ações em complementaridade com as ações de âmbito estadual” (Resolução 333/2003, Art. 3º, § 2º).

Essa delimitação considera “a questão do território como algo fundamental”, tendo essa construção sido fundamentada e oficialmente referenciada “em Milton Santos”, entendendo o território como “espaço com história”, o que engloba “outros arranjos que não o federal, estadual ou municipal¹⁹⁷, como, por exemplo, arranjos microrregionais, mesorregionais, macrorregiões, ou seja, a compreensão do território como um espaço de intervenção” (MTE/SPPE, 2003, p. 11). Por isso, as diretrizes afirmam que no PNQ “as Políticas Públicas de Qualificação não se resumem a cursos”, trata-se de um Plano que pretende superar essa lógica cursista e meramente certificatória, para englobar novas dimensões, conceitos, valores e o território “como base de articulação do desenvolvimento local” (MTE/SPPE, 2003, p. 20).

Dentro desse recomposto “marco histórico” e discursivo, o próprio significado de qualificação aderiu ao apêndice social, passando a ser nominada “qualificação social e profissional”, reforçando, assim, a ideação de que o Estado deu centralidade a “uma agenda política social” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 25), que nas palavras do Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, foi traduzida como preocupação e foco do governo com “o aprimoramento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, tão importantes para o desenvolvimento justo do País” (LUPI, 2010, p. 14).

Nessa nova nomenclatura há uma especificidade importante: ao incorporar o “social”, a Política Pública de Qualificação – assim oficialmente denominada no PNQ - ampliou as articulações com outros Ministérios e com programas de qualificação executados por esses

¹⁹⁷ O PNQ possibilitou que os Planos Territoriais de Qualificação sejam desenvolvidos por municípios de mesorregiões, microrregiões e municípios com mais de um milhão de habitantes. Resoluções posteriores mudaram esse quantitativo, permitindo consórcios regionais e outras articulações municipais/regionais para execução do PNQ (MTE/SPPE, 2003, p. 37).

voltados para o “aspecto social”, como o caso do PlanSeq Bolsa Família¹⁹⁸ (Ministério do Desenvolvimento Social - MDS) e Projovem (MEC), considerando que o público-alvo desses programas se entrecruzam, delimitados como segmentos mais “vulneráveis”, em situação de pobreza e em condições mais precarizadas no mercado de trabalho (MTE/SPPE, 2003).

No bojo dessas modificações, inserções, renovações e/ou conservações nessa política pública, o PNQ imprimiu em suas diretrizes um conjunto de conceitos, valores, termos e direcionamentos, que serão analisados no próximo item.

4.2 OUTRAS PROPOSTAS DE MUDANÇA E AS DIMENSÕES DO PNQ

As “profundas” mudanças propostas pelo PNQ, almejando uma “ruptura” com o plano anterior e um novo “marco histórico” para a QSP (MTE/SPPE, 2003, p. 7), foram traduzidas em cinco diretrizes práticas-conceituais sob as quais o plano afirma que avançará. A primeira delas é a diretriz política e conceitual.

4.2.1 Diretriz Política e Conceitual

Segundo o Ministério do Trabalho, essa “inovadora” diretriz almeja trazer mudanças políticas na QSP, propondo novos conceitos e relações sociais, “um novo contrato social” que considere os “segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho”, de forma que estes sejam efetivamente consultados e participem ativamente do processo de idealização, construção e execução da Política Pública de Qualificação Social e Profissional (MTE/SPPE, 2003, p. 27), partindo, assim, de uma ótica oposta à que até então vigorava na definição dos interesses e demandas e nos fundamentos teóricos dessa política (MTE/SPPE, 2003).

Dentro dessa diretriz política e conceitual, o PNQ explicita seu fundamento teórico e político em uma “concepção da qualificação profissional como construção social, expressão

¹⁹⁸ A partir de junho de 2008 usuários/as do Bolsa Família (BF) passaram a ter um PlanSeq específico para atender beneficiários/as dessa Programa, que tem como foco a transferência de renda. O PlanSeq/BF (posteriormente denominado de Programa Próximo Passo), foi organizado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social para oferta de qualificação, principalmente no área da construção civil, conectando o PlanSeq aos objetivos do PAC. O Programa Bolsa Família foi criado por meio da Medida Provisória 163/2003 e extinto em outubro de 2021. Em novembro de 2021 um novo Programa, chamado Auxílio Brasil entrou em vigor.

dos conflitos próprios das relações de trabalho” (MTE/SPPE, 2003, p. 27). Essa definição oficial, considerando que a QSP é “relação social” em constante construção e dinâmica, uma “relação conflituosa, uma relação de poder”, espaço/instrumento de conflito entre interesses/classes e de contradições do capital (MTE/SPPE, 2003, p. 11), representou um “avanço”¹⁹⁹ conceitual no campo das políticas de qualificação, reconhecendo, pela primeira vez, que a QSP “é uma política ambígua, híbrida”, localizando-se tanto no campo do trabalho como no da educação, e que condensa múltiplos interesses em suas diretrizes e em sua execução (MTE/SPPE, 2003, p. 11).

A nova definição de QSP agora passa a ser apreendida, a partir do PNQ, como “uma complexa construção social”, que inclui, “necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a uma ação educativa, nem muito menos a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico” (MTE/SPPE, 2003, p. 23). Apesar de não se resumir aos aspectos citados, estes são essenciais para a proposta diferencial do PNQ e estão ligados “a uma visão educativa” e integral de QSP (MTE/SPPE, 2003, p. 23).

Esse posicionamento formal e explícito do MTE atribuiu novas funções políticas e conceituais à QSP, como a de apresentar um novo referencial teórico para a QSP, propondo novas definições, referências teóricas e posicionamentos políticos. Tal fundamento teórico-político representa um importante marco na movimentação das relações de poder e de interesses que operam dentro da Política de Qualificação, de forma que esse Ministério explicitou repetidamente em suas publicações e resoluções essas recomposições, que não se resumiram a formalidade documental, mas se espalharam também de forma concreta na inserção de pautas de interesses das classes trabalhadoras/movimentos sociais e sindicais e de movimentos de trabalhadores da educação na agenda do governo, bem como na própria inclusão de representantes destes nas esferas administrativas do governo federal.

Ao analisar a correlação de forças do PNQ com base em entrevistas com gestores nacionais dessa política, Drabach (2018, p. 77) afirma que esse plano significou que “pela primeira vez o projeto educacional voltado estritamente ao atendimento das demandas do processo produtivo perdeu força no cenário das políticas públicas direcionadas à educação profissional”, possibilitando que “interesses da classe trabalhadora, defendidos pelas

¹⁹⁹ É importante sinalizar que o uso constante de aspas em palavras como avanço, novo, novidade, inovação, etc., desde o Capítulo 2 até o Capítulo 4, tem como objetivo indicar que muitos termos carregam sentidos contraditórios em si mesmos, pois, por um lado, podem significar realmente melhorias, sinalizações melhores ou sentido positivo, e, por outro, ao mesmo tempo, reproduzem uma mesma lógica. O uso de aspas nesses termos objetiva chamar a atenção do leitor para tais possíveis contradições.

organizações sindicais, civis e acadêmicas” fossem ouvidos e, mesmo que parcialmente, englobados na política de formação do PNQ.

Essa dinâmica deixou marcas nítidas na dimensão político-conceitual impressa no PNQ, inserindo um conjunto de expressões e conceitos utilizados por representantes e pela produção intelectual mais à esquerda, como: “mundo do trabalho”, “força de trabalho”, “perspectiva emancipatória”, “pensamento emancipatório de inclusão”, “trabalho como princípio educativo”, “construção social”, “relação capital-trabalho”, “formação integral”, “direito ao trabalho como um valor estruturante da cidadania”, etc., típicas de uma orientação progressista, o que também se verifica ao reconhecer os conflitos de interesse/classes, a ótica dos trabalhadores e ao utilizar nas diretrizes oficiais uma linguagem filiada a esta orientação, elementos que serão analisados ao longo desse Capítulo.

Como o próprio MTE afirma, as concepções do PNQ redimensionam e trazem novos marcos para a Política de Qualificação, como se verifica no trecho abaixo.

O nexos entre trabalho, educação e desenvolvimento, no âmbito das Políticas Públicas de Qualificação, pressupõe a promoção de atividades político-pedagógicas baseadas em metodologias inovadoras dentro de um pensamento emancipatório de inclusão, tendo o trabalho como princípio educativo; o direito ao trabalho como um valor estruturante da cidadania; a qualificação como uma política de inclusão social e um suporte indispensável do desenvolvimento sustentável; a associação entre a participação social e a pesquisa como elementos articulados na construção desta política (MTE/SPPE, 2003, p. 24-5).

Dentro da dimensão política e conceitual é inserida como função da QSP como associada a “um direito de cidadania”, que perpassa “bases contínuas, permanentes e de maneira articulada com a educação básica (fundamental e média)” (MTE/SPPE, 2003, p. 27). Esse ponto é importante por localizar a qualificação vinculada ao “direito de cidadania”, almejando articula-la “de forma permanente” com a educação básica, e não diretamente com a finalidade de atender à demanda imediata do mercado de trabalho (como no Planfor), dando uma posição político-ideológica distinta à habitual finalidade formal dessa política. Portanto, o PNQ reafirma que a qualificação não é um fim em si mesma e somente tem sentido se articulada em suas funções social, econômica, ética e humana de forma indivisível e não hierárquica (MTE/SPPE, 2003).

O avanço conceitual – que consideramos uma renovação ideológica nos direcionamentos formais da política – da proposta do Ministério do Trabalho e Emprego para o PNQ reside no entendimento de que a QSP deve, necessariamente, estar articulada aos

processos formais de “educação integral”, unificando, ainda, objetivos sociais, dentro de uma perspectiva de “sustentabilidade social e ambiental”, vinculada às políticas afirmativas de gênero, raça, etnia e às políticas de geração de emprego e renda (MTE/SPPE, 2003, p. 28).

Ainda uma importante mudança política e conceitual, e ideológica, como não poderia deixar de ser, encontrada nas diretrizes, se refere à escolha pela categoria trabalho como “categoria de explicação da sociedade”, entendendo-o como “relação social” e como “princípio educativo” para balizar a QSP (MTE/SPPE, 2003, p. 11). Abaixo trataremos dessa delimitação em um tópico exclusivo.

Outra mudança de dimensão política posta no documento orientador do PNQ (MTE/SPPE, 2003) deve ocorrer com o papel do Estado: este não deve ser “como um Estado mínimo que transfere suas responsabilidades para que terceiros passem a executá-las” – fazendo assim, uma crítica indireta ao Planfor, sem citá-lo diretamente –, por isso, os recursos devem chegar “à ponta” dos serviços e, principalmente, o Estado deve assumir sua responsabilidade como direcionador do desenvolvimento e de políticas sociais, diferentemente do ocorrido no contexto do governo anterior.

Essas propostas para a QSP do PNQ fizeram “um contraponto àquela que se fundamenta apenas na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho” (MTE/SPPE, 2003, p. 23), buscando distinguir nas diretrizes formais diferenças explícitas de governos e de Planos de Qualificação.

Ao inserir um conjunto inovador de definições e categorias nas diretrizes políticas e conceituais da QSP, é necessário reconhecer que o Ministério do Trabalho fez uma proposta audaciosa, não fugiu às problematizações e contradições que envolvem a definição das funções da qualificação, citando-as, inclusive, como partes constitutivas e intransponíveis das relações sociais que envolvem essa política.

O documento oficial orientador do PNQ e a primeira Resolução Codefat 333/2003 condensam os objetivos desse Plano, que pode sinteticamente ser visualizado abaixo, comparando-o com o Planfor.

Quadro 5 – Objetivos do Planfor e do PNQ

PLANFOR – Resolução 258/2000, Art. 2º	PNQ - Resolução 333/2003, Art. 2º
<p>O Planfor tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda social e do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA, maior de 16 anos de idade, com vistas a contribuir para:</p> <p>I - aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, tendo por objetivo reduzir os níveis de desemprego e subemprego;</p> <p>II - redução da pobreza;</p> <p>III - aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e</p> <p>IV - elevação da produtividade, da competitividade e renda.</p>	<p>Art. 2º O PNQ deve contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para:</p> <p>I – a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as);</p> <p>II – aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;</p> <p>III – elevação da escolaridade dos(as) trabalhadores(as), através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos;</p> <p>IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;</p> <p>V – aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;</p> <p>VI – elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e</p> <p>VII – efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.</p>

Fonte: MTE, 2003 e Resoluções Codefat 258/2000 e 333/2003. Elaboração própria.

Com objetivos mais elaborados, diferenças substanciais de concepções teórico-ideológicas em relação ao Planfor podem ser observadas no PNQ nos itens:

- formação integral como primeiro objetivo da QSP do PNQ;
- inserção da concepção de “trabalho decente” como segundo objetivo da QSP;
- elevação da escolaridade como terceiro objetivo do PNQ, dando centralidade a este objetivo;
- universalização do direito dos trabalhadores à qualificação (em contraposição à “democratização do acesso”, como no Planfor);
- vinculação da QSP como capaz de proporcionar inclusão social e combate à discriminação;

- aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento como função da QSP;
- melhoria dos serviços prestados, aumento das possibilidades de elevação do salário ou da renda pela via da QSP;
- integração/articulação entre as políticas do SPETR.

No *roll* das permanências, em comparação com o Planfor, outros objetivos e conceitos permanecem iguais ou com o mesmo sentido em ambos os planos, como: aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, redução dos riscos de demissão e das taxas de rotatividade; elevação da produtividade e da competitividade como objetivos e/ou funções atribuídas à QSP. Isso significa que o movimento de recomposição e mudanças promovidas nas diretrizes formais do PNQ inovou em alguns aspectos, principalmente teóricos e ideológicos, mas também manteve conceitos, direcionamentos e concepções do plano anterior, que são, na verdade, orientações político-ideológicas e econômicas mais gerais, que se manifestam e se concretizam nessa política pública.

Outra dimensão para a qual o PNQ se disse inovador foi a pedagógica.

4.2.2 Dimensão Pedagógica

Essa dimensão visou superar, segundo as diretrizes formais, o histórico de qualificação como “treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático”, perfil de formação esse ideológico e materialmente associado ao contexto anterior, para, a partir do PNQ, implantar uma perspectiva de “educação integral” em seus “múltiplos aspectos” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

Foram previstas mudanças pedagógicas que atingem oito pontos:

- “uma orientação pedagógico-metodológica que valorize os/as educandos/as como sujeitos dotados de saberes e identidades socialmente construídas, assim como reconheça e valorize a diversidade cultural, étnica, social, regional, de gênero, que os perpassa” (MTE/SPPE, 2003, p. 30). Essa concepção “parte do princípio de que a aprendizagem na qualificação está relacionada com o aprendizado da vida, trabalho e luta social”, isto é, uma perspectiva ampla de QSP, que engloba elementos de luta e engajamento social/sindical, construindo e formando sujeitos “participativos e agentes da transformação social” (MTE/SPPE, 2003, p. 14).

Nota-se que o plano reforça, em diversos trechos, a necessidade de que a qualificação se atente para as desigualdades de segmentos específicos da PEA.

A proposta de que a dimensão pedagógica englobe e valorize os saberes e as identidades socialmente construídas é totalmente inovadora como direcionamento pedagógico e ideológico para essa política e entende que os trabalhadores possuem saberes anteriores ao processo formal de qualificação via uma política pública.

- um “projeto pedagógico que tenha como eixos gerais articuladores os temas do trabalho e da cidadania, para propiciar para os/as educandos/as uma articulação virtuosa entre sua inserção no mundo do trabalho e sua participação social e política” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

O termo “articulação virtuosa” traz para a qualificação um sentido positivo, que busca estabelecer uma junção assertiva entre qualificação, trabalho e cidadania, associando à qualificação valores virtuosos. O trabalho é colocado como central, como “eixo articulador” da Política de Qualificação, sendo a inserção social pelo trabalho uma função precípua atribuída à QSP.

- “uma construção curricular que envolva as dimensões técnico-científica, sociopolítica, metodológica e ético-cultural” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

O reforço de que os currículos devem envolver novos aspectos e dimensões é constante nas diretrizes do PNQ, reiterando, repetidamente que a nova proposta de QSP busca ser/oferecer “formação integral” e englobar uma formação múltipla, inclusiva, que abrange conhecimentos técnicos, mas também sociais, políticos e ético-culturais. Colocar concretamente nas diretrizes a função de que a qualificação englobe tais aspectos – uma formação técnica e humana – configura um posicionamento absolutamente diverso da formatação anterior dessa política.

- “planos de formação de formadores que possibilitem a capacitação de agentes multiplicadores, na perspectiva das novas diretrizes do PNQ” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

O Planfor também previa em suas diretrizes a formação de formadores. O PNQ, nesse ponto, repete, mas acrescenta que os formadores devem se pautar nas “novas dimensões” e “novas diretrizes”, que são consideravelmente diferentes do Planfor em muitos aspectos.

- ações de qualificação profissional que atuem com prioridade para articulação entre QSP, aumento da escolaridade da PEA e para superar a tradicional “segmentação entre trabalhadores/as qualificados/as e não-qualificados/as” (MTE/SPPE, 2003).

Nas diretrizes, a dimensão pedagógica torna-se responsável por superar a divisão e a segmentação entre trabalho qualificado e não qualificado. No entanto, é importante repetir que essa função, embora colocada como dimensão a ser realizável pela QSP, está para além

do que esta pode de fato proporcionar, uma vez que essa divisão e segmentação são fundamentos da divisão sócio técnica do trabalho no modo de produção capitalista, de forma que não compete à essa política pública superar tal divisão e segmentação estruturais.

- “produção e disseminação de informação sobre demanda e oferta de qualificação profissional” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

O PNQ se propõe a melhorar os processos de transparência e de divulgação que envolvem essa política.

- constituição de um sistema de certificação “que valorize os saberes adquiridos na vivência social e no trabalho, articulada às classificações de ocupações profissionais, e estabeleça um efetivo controle público dos mecanismos de reconhecimento das trajetórias formais e informais de formação escolar e profissional” (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

Esse item representa um posicionamento pedagógico diferenciado sobre o reconhecimento das trajetórias dos trabalhadores, valorizando processos de formação que se constituem fora do âmbito formal de uma Política Pública de Qualificação, isto é, reconhecendo que o aprendizado de profissões contempla múltiplos espaços, vivências e experiências.

- “construir procedimentos eficazes de orientação dos/as educandos/as sobre os planos de formação profissional e as oportunidades propiciadas pelas demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda (com destaque para a orientação profissional para a juventude brasileira, de modo a permitir escolhas consistentes)” (MTE/SPPE, 2003, p. 31).

A “orientação profissional dos/as educandos/as” se torna função atribuída à Política de Qualificação, com objetivo de amenizar a sobreposição de ações e a repetição de cursos aleatórios. Tal perspectiva não aparecia como direção do Planfor.

Os oito itens pedagógicos pontuados devem ser desenvolvidos de forma integrada dentro do PNQ e do SPETR, tomando como ponto de partida que o foco e a função primordial da QSP é atender as “necessidades dos/as trabalhadores/as” (Resolução 333/2003), formalizando que essas necessidades são consideradas relevantes para a Política de Qualificação e sinalizando um posicionamento ideológico diferente do Planfor.

As Resoluções normativas reforçam que a dimensão pedagógica deve integrar elementos como conhecimentos, saberes e experiências para uma formação integrada à educação em geral, multidimensional, com os seguintes conteúdos e direcionamentos: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático,

saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade (Resolução nº 333/2003, Art. 3º, §10, e Art. 9º).

Dessa forma, a dimensão pedagógica prevê formalmente e delimita ideologicamente uma formação com conteúdos específicos de ocupações, mas ressalta a importância de que outros conteúdos englobem as múltiplas dimensões do “processo de formação”, que não se resume ao “saber-fazer”, “saber-ser” como eixo central, tal como no Planfor, discernindo, assim, diferenças teóricas e pedagógicas substanciais de concepção de formação (MTE/SPPE, 2003, p. 30).

O modelo de competências e seu conjunto de habilidades como direcionador da formação do Planfor não é citado formalmente no PNQ, uma vez que a nova gestão do MTE/SPPE (2003, p. 19) avaliou o modelo de formação anterior como uma “limitação” do Planfor, que comprometia a “ação educativa de caráter mais integral”. Por isso, o PNQ representaria um novo posicionamento teórico, político, ideológico, pedagógico das diretrizes da Política Pública de Qualificação.

Apesar do avanço na inclusão de conteúdos que visam a uma formação com uma perspectiva mais crítica, humana e integral como funções atribuídas à QSP, a carga horária destinada a essa formação foi marginal, no conjunto das 200 horas mínimas de um curso de formação. Como constam nas diretrizes, a carga horária obrigatória para os conhecimentos sobre “saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, informação e orientação profissional e gestão do trabalho, aplicados à realidade local, às necessidades do/a trabalhador/a e ao mercado de trabalho” não deve ser 20% superior à carga horária total do curso (MTE/SPPE, 2003, p. 32). Mesmo com essa delimitação de até 20% da carga horária, é importante demarcar que a inclusão obrigatória desses conteúdos representa um avanço nas diretrizes do PNQ, bem como a elevação da carga horária mínima de 200 horas de curso.

A despeito das diretrizes substancialmente diferentes do PNQ, sobretudo negando o modelo de formação do plano anterior e afirmando a necessidade de “romper” com este (MTE/SPPE, 2003), Kuenzer (2006) afirma que a noção de cidadania dentro dos cursos do PNQ apresentou uma discussão vaga “como capacidade de intervenção social”, ou “como ação comunitária”, isto é, os cursos não aprofundaram essas noções, nem outras com fundamentos mais críticos, que foram pinceladas de forma rasa e muito breve, assim como

ocorreu a “aprendizagem de fragmentos do trabalho no espaço produtivo como conhecimento científico-tecnológico, domínio de algumas ferramentas da informática e das linguagens como capacidade de trabalho intelectual” (KUENZER, 2006, p. 904).

Outra dimensão, chamada de institucional, propôs outro conjunto de mudanças no âmbito da QSP.

4.2.3 Dimensão Institucional

A dimensão institucional determinou um “lugar” para a Política de Qualificação como parte do arranjo institucional do SPETR.

Visando à integração de políticas do SPETR, o MTE/SPPE (2003) definiu que é função da QSP, por meio da dimensão institucional, fortalecer e articular o PNQ aos diversos serviços e programas desse Sistema, como microcrédito, Programa Seguro-desemprego e políticas de economia solidária (MTE/SPPE, 2003). A dimensão institucional “convoca” todas as instituições e “atores” envolvidos na Política de QSP a aderirem às novas perspectivas, conceituações e propostas do MTE para o PNQ e para o SPETR (MTE/SPPE, 2003).

Por mais que pareça simplório, essa compreensão delimita o “lugar” dessa política e do SPETR dentro do governo, como subscrita dentro do Ministério do Trabalho (embora a QSP também seja localizada na LDB, no campo da educação profissional), e como parte de um arranjo de políticas e ações integrantes do SPETR, reforçando o arcabouço institucional desse Sistema. O Pronatec não partirá desse mesmo arranjo institucional para a organização da qualificação profissional do governo Dilma.

A dimensão institucional visa ainda, a função de integrar e articular as Políticas de Qualificação do Mercosul, África e organismos multilaterais. A menção a esse tipo de articulação internacional é inédita na Política de Qualificação e explicita “novas” alianças, parcerias e relações políticas e econômicas voltadas para o fortalecimento da América Latina (Mercosul) e África (MTE/SPPE, 2003).

Essas relações fizeram parte da agenda política externa e dos direcionamentos petistas dessa agenda. Enquanto Fernando Henrique Cardoso teve como diretriz manter “a fidelidade aos Estados Unidos”, Lula optou por fortalecer os acordos de livre comércio com o Mercosul, contudo, sem confrontar Washington (ANDERSON, 2011). Nesse governo, a política

externa²⁰⁰ brasileira “deu maior prioridade à integração regional, promovendo o Mercosul com os países vizinhos ao sul, e recusando a postura esnobe de Cuba e Venezuela com relação ao norte”. Soma-se a esse posicionamento político ideológico diferente adotado pelo governo federal um cenário de bastante confiança interna, proporcionado pela alta popularidade de Lula e pelo crescimento econômico, disseminando um sentimento de “orgulho coletivo” pelas melhorias de ordem material e social promovidas (ANDERSON, 2011, p. 32).

Essas parcerias foram integrantes das direções econômicas, políticas e ideológicas mais gerais do governo Lula, isto é, a ampliação de parcerias com países da América Latina e África, tornando a China o parceiro comercial prioritário e alcançando uma inserção na geopolítica mundial com mais autonomia (ANDERSON, 2011), elementos, escolhas, direcionamentos e alianças que se refletiram no PNQ, de forma que a política de QSP é posta como um elo destas relações e subscreve em suas diretrizes tais posicionamentos político-ideológicos adotados pelo governo federal (essas diretrizes para a Política de Qualificação não foram mantidas no governo Dilma).

Por outro lado, o documento oficial (MTE/SPPE, 2003) do PNQ também destaca a influência dos organismos multilaterais para as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda na América do Sul. Dessa forma, verifica-se que a proposta de novas articulações continentais, com a prospecção de fortalecimento de alianças, cooperação e integração com países latino-americanos no âmbito da política pública de QSP também comunga com a permanência e ratificação dos organismos multilaterais nesses países e é nesse movimento contraditório que a QSP se inscreve e escreve novas e velhas articulações, mudanças e permanências em suas diretrizes, posicionamentos e direcionamentos políticos e ideológicos para a formação de trabalhadores.

Nessa dinâmica, torna-se nítido que o MTE/SPPE (2003) buscou imprimir na QSP diversas perspectivas, diretrizes, relações de poder e discursos, a citar: do empresariado, das instituições executoras (em sua maioria privadas), dos organismos multilaterais, dos trabalhadores, dos movimentos sociais e sindicais. Deste modo, a QSP “como política pública, como espaço de negociação coletiva e como elemento constitutivo do desenvolvimento sustentável” (MTE/SPPE, 2003, p. 6), se concretiza nas diretrizes formais como relação social que busca atender a um dos propósitos funcionais da ideologia: a

²⁰⁰ Anderson (2011, p. 32) cita outros posicionamentos do Brasil na política externa, como reconhecimento da Palestina como um Estado, a recusa em integrar o bloqueio do Irã e a formação do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) em 2009, composto pelas “quatro maiores potências fora do império euro-americano”. Além desses aspectos, o fato de o Brasil ter se tornado em 2008 o quarto maior credor dos Estados Unidos conferiu ao país um *status* de importante potência econômica mundial.

capacidade de apregoar às políticas públicas um suposto “consentimento ativo” buscado permanentemente pelas mais diversas estratégias (BRANCO, 2013). Portanto, as mudanças, recomposições e renovações operadas pelo PNQ e pelo SPETR fazem parte da conformação macroeconômica e política dessa conjuntura, isto é, inovam teórica e ideologicamente em muitos aspectos e reorganizam interesses, disputas e consensos dentro da sociabilidade atual.

A busca permanente por “ganhos mútuos” (COLOMBI, 2018) nas relações políticas, materiais e ideológicas durante os governos Lula trouxe elementos dessas relações para as diretrizes formais do PNQ, como a incorporação das Comissões de Concertação, instituídas nas Resoluções Codefat 333/2003 e 408/2004, visando a soluções de conflitos e à busca pela “negociação” no âmbito da QSP, entendendo-a “como objeto passível de negociação privada (no âmbito da relação capital-trabalho) e pública (por meio dos espaços de gestão Multipartite [...])” (MTE/SPPE, 2003, p. 27).

É com base nesses aspectos que Mattos (2016, p. 101) afirma uma característica importante da ideologia que embasa o modelo neoliberal de desenvolvimento (incluindo, em alguma medida, a “terceira via” brasileira): a capacidade bem sucedida de conter conflitos²⁰¹, de forma que pautas sociais e econômicas são absorvidas pelo aparelho do Estado, incorporando múltiplos interesses, mesmo que parcialmente. É nesse sentido que o modelo de desenvolvimento nacional²⁰² é capaz de assegurar os interesses do “grande capital”²⁰³ e as

²⁰¹ E nesse caminho, as centrais sindicais e os movimentos sociais foram incorporados ao aparelho do Estado, condensando pautas destes ao projeto de desenvolvimento do governo petista (MATTOS, 2016). Essa “ampla coalizão” se fortaleceu no segundo governo Lula, formada pelas principais centrais sindicais (tendo a CUT como frente), empresariado (diversas frações de classe e instituições) e governo, visando promover o crescimento econômico acelerado - dado que o crescimento no primeiro mandato foi modesto -, manutenção das políticas de distribuição de renda, geração de emprego e de valorização do salário mínimo (COLOMBI, 2018).

²⁰² Esse modelo de desenvolvimento nacional, como assim denominado por Mattos (2016), recebeu diversos nomes, explicações e construções teóricas. Para se referir a esse período e ao conjunto de medidas, ações e políticas adotadas pelo governo Lula, Luiz Carlos Bresser Pereira cunhou o termo “novo desenvolvimentismo brasileiro” para se referir à “estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo” (BRANCO, 2012, p. 624). A defesa do “novo desenvolvimentismo” como “projeto político de superação do neoliberalismo” contou com Bresser Pereira, Márcio Pochmann e com João Sicsú como importantes representantes, além de instituições como a FGV-SP, a Associação Brasileira Keynesiana e a Revista de Economia Política (BRANCO, 2012, p. 625). Para Branco (2012, p. 624), o modelo de desenvolvimento implantado aprofundou o neoliberalismo no Brasil, “por intermédio do social-liberalismo”, com uma roupagem nova em alguns aspectos, no entanto, com elementos bastante conhecidos do social-liberalismo, sendo o “crescimento econômico com equidade social” o lema novo-velho central de orientação ideológica para condução das políticas públicas, sobretudo para as de caráter social. Para uma crítica mais ampla sobre a concepção novo “desenvolvimentista” na América Latina e Caribe, sob influência da CEPAL, ver Burginski (2016).

²⁰³ Mattos (2016, p. 99) chama de “grande capital” a configuração do capitalismo brasileiro formada e dominada por “grandes oligopólios e monopólios, em que os setores que produzem valor e os setores que portam juros – vulgarmente chamados de capital produtivo e capital “financeiro” (os bancos) –, assim como as faces nacional, internacional e associada das empresas capitalistas, estão de tal forma entrelaçados e interpenetrados que, ainda que se possa falar de interesses específicos de frações (a indústria, o agronegócio, os bancos...), dificilmente encontraremos, hoje, empresas e burgueses que representem tal perfil de forma “pura”; o que em grande medida facilita a unidade de ação como classe, dos dominantes”.

conquistas para as classes trabalhadoras²⁰⁴, disseminando a ideia de “desenvolvimento sustentável” e de superação das desigualdades sociais que alimentou o social-liberalismo como alternativa segura e viável social, econômica e ideologicamente para o país (MATTOS, 2016). Assim, foi em um governo à esquerda que a ideologia social-liberal deixou seu legado: contribuir para “pacificar a luta de classes²⁰⁵, entorpecer as organizações e movimentos, garantindo o caminho livre para a ofensiva do capital” em sua fase neoliberal (MATTOS, 2016, p. 104).

A inserção desses elementos “pacificadores”, que integram a pauta “negocial” dentro da QSP, pode ser percebida em outros dois aspectos, além dos já destacados acima: a inclusão da QSP como integrante das “pautas das negociações coletivas” e como política capaz de promover “empoderamento individual e coletivo” (MTE/SPPE, 2003, p. 29). Esses elementos são incluídos dentro da proposta “inovadora” da QSP, bem como devem ser englobados na avaliação dessa Política, no entanto, as diretrizes não indicam como o empoderamento deve ser considerado para a avaliação da política, nem como a negociação coletiva será item avaliativo. Todavia, mostra, outra vez, os rumos e adesões dessa política a um direcionamento dos organismos multilaterais²⁰⁶ (vinculando QSP à função de promover empoderamento) e a uma pauta “negocial” dentro das diretrizes e, mais amplamente, dentro da agenda governista como um todo.

Segundo o MTE/SPPE (2003), a avaliação do PNQ (pautada na tríade eficiência, eficácia e efetividade) deve observar: a) as intensas e dinâmicas mudanças do mundo do trabalho; b) o “empoderamento individual e coletivo”; c) a participação e o controle social nas fases de elaboração, execução e avaliação da Política Pública de Qualificação; d) introdução do tema qualificação profissional nas pautas das negociações coletivas e nos contratos

²⁰⁴ Mattos (2016) cita especificamente a redução do desemprego, a recuperação progressiva do valor de compra do salário mínimo, a elevação da formalização e a geração volumosa de novos empregos (embora a sua maioria seja concentrada na faixa de rendimentos de um a três salários mínimos, com elevada rotatividade e com concentração em atividades terceirizadas).

²⁰⁵ Colombi (2018, p. 299) analisa duas principais interpretações sobre a participação das centrais sindicais nessa conjuntura. Uma “defende a tese do consentimento ativo da cúpula e da cooptação do movimento sindical ao aparato estatal, tendo como elemento comum a percepção de que a disposição à negociação leva o movimento sindical, inevitavelmente, para uma posição de subordinação frente ao governo em detrimento de sua capacidade de contestação e de defesa dos interesses da classe trabalhadora”. Esse campo comporta pesquisadores como Graça Druck, Ricardo Antunes e Ruy Braga. Uma segunda interpretação afirma que houve fortalecimento e recuperação do movimento sindical, baseando a análise nos indicadores positivos da conjuntura, sendo um campo representado por Andréia Galvão e Roberto Veras de Oliveira, dentre outros. Para análise completa dessas interpretações sobre a atuação das centrais sindicais no governo Lula, cf. Colombi (2018).

²⁰⁶ Em 2015 a Organização das Nações Unidas lançou a cartilha: “Princípios de empoderamento das mulheres – Igualdade gera negócios”, com objetivo de “empoderar as mulheres para que participem integralmente de todos os setores da economia e em todos os níveis de atividade econômica”, assim, potencializar sujeitos que podem contribuir para alavancar a economia (ONU Mulheres Brasil, 2015, p.4).

coletivos e e) garantia dos procedimentos éticos em todos os processos e fases que envolvem a QSP (MTE/SPPE, 2003, p. 29-30).

Dentro da tríade citada, o destaque – e aqui se encontra um aspecto diferencial importante – se concentra no critério da “efetividade social e política”, entendida como “benefícios econômicos, sociais e culturais efetivamente trazidos pelas Políticas Públicas e Qualificação para os/as educandos/as” (MTE/SPPE, 2003, p. 29). Assim, a ênfase deve ser dada aos efeitos da QSP sobre os educandos, destacando um novo sentido a essa política: ela traz efeitos sociais, subjetivos e políticos (como será analisado no Item 3.3) sobre esse público, o que indiretamente afirma os seus aspectos ideológicos.

Nesse sentido, buscamos Mészáros (2014) para nos ajudar a entender que a suposta “legitimação pluralista” tem como fundamento o atendimento de múltiplas demandas, incluindo os trabalhadores, movimentos sociais e suas reivindicações históricas. Essa é a dinâmica da busca por consenso ideológico ativo dos próprios trabalhadores e de suas organizações (MÉSZÁROS, 2014, p. 291).

Esse mesmo movimento em busca de “consenso ativo” pode ser percebido no jogo de forças do Codefat e nas Comissões Estaduais/Municipais de Emprego, nas quais perpetuou a lógica negocial na definição dos recursos e dos rumos das políticas do SPETR, segundo constatou Silva (2011). A autora afirma que as representações de trabalhadores não conseguiram promover mudanças profundas nessas instâncias de poder e de decisões, até porque, como analisa Anderson (2011), muitas vezes as próprias lideranças²⁰⁷ estavam comprometidas com interesses hegemônicos.

A correlação de forças é elemento inseparável de qualquer política social que, como relação social, envolve interesses e disputas. No caso da QSP, essas relações perpassam as funções do PNQ, sua direção, os projetos de formação, os interesses educacionais múltiplos e o fundo público.

Por fim, a última dimensão sobre a qual o PNQ afirma que fará mudanças significativas é a dimensão ética.

4.2.4 Dimensão Ética

²⁰⁷ Esse movimento que fez parte da “política de coalizão” absorveu representantes sindicais, de movimentos sociais e do grande empresariado em cargos do governo federal. Alguns chegaram a ocupar o primeiro escalão do Estado, como no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, assumido por Luiz Fernando Furlan (Grupo Sadia). “Empresário e líder ativo da classe empresarial brasileira”, Furlan ocupou o cargo de 2003 a 2007. Disponível em: <https://www.dialethoseventos.com.br/palestrante/36/luiz-fernando-furlan> Acesso em: 04 de dezembro de 2020. Outros exemplos podem ser conferidos em Mattos (2016).

A dimensão ética da QSP, como integrante fundamental da nova organização do PNQ, segundo o MTE, tem a função de contribuir para melhorias na prestação de contas, atendendo às recomendações dos órgãos de controle, de fiscalização e das avaliações externas. A Política de Qualificação, sendo o PNQ o representante principal dessa, será monitorada “em tempo real”, garantindo a transparência e critérios objetivos na distribuição dos recursos (MTE/SPPE, 2003, p. 12).

Para esse controle “em tempo real”, uma estratégia adotada passou a ser a obrigatoriedade de alimentação do banco de dados do SIGAE pelas instituições executoras da QSP, com os dados detalhados dos estudantes matriculados, custos, cursos, cronograma de execução das ações, uma lista de informações complementares e relatórios²⁰⁸ gerenciais (Resolução Codefat 333/2003, Art. 6º). Essa mudança pode ser considerada positiva, mesmo que imposta como obrigatoriedade, pois visa formar um banco de dados mais seguro e real sobre as informações referentes à QSP, bem como maior controle no uso dos recursos.

Dentro da dimensão ética, as diretrizes reforçam a importância dos conselhos locais, das comissões estaduais e municipais de Trabalho/Emprego e do Codefat como “espaços de diálogo”, de “construção coletiva” e de controle social. A concepção de “construção coletiva” e o reforço dos mecanismos de controle social são importantes diferenciações político-ideológicas do PNQ em relação ao Planfor e em relação ao Pronatec. Esse último não parte desses direcionamentos, perfazendo uma organização que não considera tais elementos.

As diretrizes e documentos do PNQ fazem questão de pontuar em diversas passagens que todas essas dimensões descritas se pautaram em uma “construção coletiva”, fruto de demandas coletivas²⁰⁹, construídas em Seminários Nacionais sobre Políticas de Trabalho, Emprego e Renda, integrando representantes de secretarias e de comissões estaduais/municipais, de centrais sindicais e empresariais, técnicos do MTE e de outras áreas envolvidas nas políticas do SPETR. Por isso, o documento afirma que o novo PNQ tem “a cara dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil” (MTE/SPPE, 2003, p. 13), e atender aos

²⁰⁸ Essa é uma condição obrigatória para o recebimento parcial e para os recebimentos subsequentes para execução da QSP, condicionando as transferências de recursos à alimentação do SIGAE (Resolução 333/2003, Artigo 19). A partir de 2005, com a obrigatoriedade dos Planos Plurianuais Estaduais (Resolução 466/2005), as instituições conveniadas para execução do PNQ passaram a ter que apresentar a cada ano um Plano de Trabalho “a partir da realidade local e dos recursos financeiros disponíveis, e contando com processos participativos de diagnóstico das demandas” (MTE/SPETR, 2006, p. 23).

²⁰⁹ É importante pontuar que existiram movimentos organizados, luta social e debates sobre essa política, como atesta a pesquisa de Drabach (2018, p. 64), constatando que a política de educação profissional, materializada no Decreto 5154/2004, é fruto da organização de movimentos de trabalhadores da educação, de movimentos sociais e sindicais, de seminários nacionais e debates realizados “desde o início do governo” com diversas entidades, incluindo representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais. Esses debates “se mantiveram polêmicos”, mas representaram uma construção coletiva e os interesses em jogo, contradições essas que se expressam no Decreto citado e nas diretrizes do PNQ.

interesses destes é uma demarcação de posição ideológica posta às cinco dimensões da QSP do PNQ em sua concepção.

Dentro das propostas de mudanças e integrando as dimensões analisadas, mais três ações merecem ser destacadas: a inserção das Delegacias Regionais do Trabalho como agentes de fiscalização dos Planos Territoriais; a criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação e o Programa Bolsa Qualificação.

As Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), inseridas de forma inovadora como instituições partícipes da QSP, devem atuar na fiscalização, monitoramento e supervisão das ações do PNQ, representar o MTE nos estados e nas Comissões Estaduais de Trabalho (Resolução Codefat 333/2003, Art. 17, § 6º). A figura das DRTs como parte da Política de Qualificação Profissional não existia no Planfor e não é integrada ao Pronatec.

A inserção de representantes das DRTs na QSP foi avaliada como uma medida positiva pelo MTE/SPPE (2003, p. 41), afirmando que essa ação visou aperfeiçoar a articulação institucional das Políticas Públicas de Qualificação, aprimorar a fiscalização e o controle do PNQ no respectivo território estadual. Com esse mesmo propósito foi criado o Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA), com objetivo operacional de monitorar o PNQ, unificar indicadores para avaliação, classificar os cursos com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), integrar políticas e ações do SPETR, formar uma ampla e sólida base de dados sobre a QSP (MTE/SPPE, 2003, p. 45). Ainda no âmbito do SPMA, o PNQ prevê construir uma base única de classificação dos cursos de QSP, orientada pela CBO e CNAE²¹⁰, com objetivo de uniformizar as nomenclaturas de cursos no território nacional.

Outra mudança se refere à inserção da Bolsa de Qualificação Profissional²¹¹, criada inicialmente em 2001 por Medida Provisória e regulamentada pelo Codefat em 2009, voltada para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, transmitindo a ela o sentido de manutenção no emprego. Os trabalhadores beneficiados por esse programa têm o emprego preservado e devem realizar curso de qualificação oferecido pelo empregador ou pelo PNQ durante o período de suspensão do contrato.

A Bolsa de Qualificação Profissional é considerada uma política ativa do Programa Seguro-Desemprego, voltada para a manutenção do nível de emprego em períodos de redução de atividade econômica, garantindo assistência financeira temporária ao trabalhador enquanto

²¹⁰ A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) é de responsabilidade do IBGE. Já a CBO é publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

²¹¹ Medida Provisória 2.164-41, de 2001 e Resolução Codefat 591/2009.

este se qualifica. Em 2011 foram atendidos 8.062 trabalhadores e em 2012 foram 11.106 trabalhadores beneficiados com essa modalidade (BRASIL, 2014a).

Feita essa breve apresentação do PNQ, de suas dimensões, funções e aspectos de sua organização formal, é necessário aprofundarmo-nos no perfil dos usuários da QSP para entendermos para quais segmentos esse perfil de qualificação se dirige.

4.3 PARA QUEM A QSP DO PNQ SE DIRIGE? CONSIDERAÇÕES SOBRE O “PÚBLICO-ALVO” DO PNQ E SUAS MOTIVAÇÕES

A definição (formal) da população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos:

- I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente do seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária;
- II – Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;
- III – pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;
- IV – trabalhadoras/es domésticos;
- V – trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
- VI – pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- VII – trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;
- VIII – trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;
- IX – trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;
- X – gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais (Resolução nº 333/2003, Art. 8º).

Para se referir à população usuária do Planfor utilizou os termos clientela, treinandos e população alvo/população prioritária. Já no PNQ foram usados os termos população prioritária, educandos(as) e beneficiários, para se referir aos estudantes cursistas.

Em pesquisa sobre o perfil dos cursistas da educação profissional no Brasil, utilizando dados da PNAD 2007²¹², Musse e Machado (2013)²¹³ afirmam que 3,8% dos entrevistados pela PNAD neste ano frequentavam algum curso de educação profissional. Entre estes, 81,03% frequentavam qualificação profissional inicial e continuada; 17,46% o ensino técnico e 1,51% a graduação tecnológica.

Analisando dados do ano de 2007 armazenados pelo SIGAE²¹⁴, sobre os 1.731 cursos realizados pelos 123.609 educandos do PNQ nesse ano, Marinho, Balestro e Walter (2010) afirmam, após codificar os cursos em suas respectivas famílias e posteriormente em 9 arcos ocupacionais²¹⁵ com base na CBO, que 56% da oferta de cursos em nível nacional se concentrou nas seguintes famílias ocupacionais: artesanato; pesca; agricultura e pecuária; telemática; administração; alimentação; atividades do comércio e serviços; turismo e hospitalidade; mecânica de veículos terrestres e aquáticos; vestuário e transporte.

A concentração de 65% dos cursistas se deu nos arcos: telemática; alimentação; administração; vestuário; construção e reparos; atividades do comércio e serviços; turismo e hospitalidade; serviços pessoais e pesca, agricultura e pecuária (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

O perfil do público alvo do PNQ de 2007 apontou que 65% dos cursistas desse ano eram jovens (15 a 29 anos), mulheres (61%), pardos e negros (41%, de acordo com a autodeclaração), têm o ensino médio completo (40,8%), estão inseridos em empregos com alta rotatividade (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

A inserção de uma perspectiva racial/étnica nas diretrizes do PNQ delimitou, dentro do público alvo, a “preferência de acesso” à QSP para “afrodescendentes, indiodescendentes,

²¹² As autoras utilizaram microdados coletados da base de dados da PNAD de 2007, realizada pelo IBGE, com o objetivo de traçar um perfil dos brasileiros que frequentam algum curso de educação profissional. A PNAD é amostral e realizada em todas as unidades da federação coletando informações sobre as condições de vida e de trabalho da população (MUSSE; MACHADO, 2013, p. 244). Foram utilizados dados de 11.905 indivíduos, entre 10 e 65 anos, sendo que, destes, 4.018 tinham entre dez e 18 anos.

²¹³ Apesar de não concordarmos com o referencial teórico da teoria do capital humano adotado por Musse e Machado (2013), a pesquisa das autoras apresenta importantes informações descritivas (a pesquisa é classificada pelas autoras como descritiva e apresenta poucas análises e interpretações sobre os microdados, centrando o foco do artigo na exposição de tabelas e gráficos) sobre o perfil da população que cursou educação profissional no país, a partir de dados da PNAD de 2007.

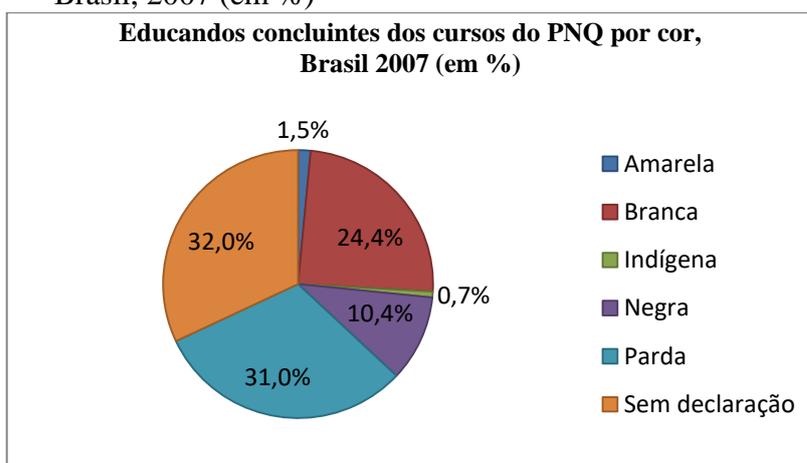
²¹⁴ O banco de dados do SIGAE (posteriormente substituído pelo Sistema Mais Emprego) é alimentado pelas instituições executoras do PNQ. O SIGAE também oferece informações referentes aos convênios, aos contratos celebrados, cursos oferecidos e inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Segundo Marinho, Balestro e Walter (2010, p. 249), “as informações declaradas pelos educandos sobre sua situação no mercado de trabalho e registradas no SIGAE não guardam relação com as existentes na base da RAIS-2007”.

²¹⁵ Os autores advertem que essa interpretação “deve ser tomada com a devida cautela, pois os cursos foram codificados *a posteriori* da sua realização e é evidente que pode haver equívocos, uma vez que se está interpretando sobre algo que já passou e que foi pensado em um contexto que não se pode controlar” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 266).

mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras” (Resolução Codefat 333/2003).

Dados²¹⁶ do Anuário do SPETR (2008) indicam que 31% dos cursistas concluintes de 2007 eram pardos, 24,4% brancos²¹⁷ e 10,4% negros (32% não autodeclararam) (DIEESE, 2008, p. 69), como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por cor. Brasil, 2007 (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do DIEESE (2008, p. 69). Dados obtidos pelo Dieese em Sigae/MTE. Base de Gestão da Qualificação. Obs. do Dieese: Dados parciais. Para ver esta Tabela incluindo as Grandes regiões do país, acessar Anuário do SPETR (DIEESE, 2008, p. 69).

Ao delimitar a “preferência de acesso” para determinados segmentos, a QSP reforçou a perspectiva da inclusão social, se propondo a atuar como política compensatória, característica essa que se tornou marcante no período Lula e se estendeu para outras políticas sociais.

Dados sobre escolaridade apontam que o grupo com “Ensino Médio Completo” respondeu por 40,8% dos educandos do PNQ em 2007 (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010), como mostra a Tabela abaixo.

²¹⁶ Os dados de Marinho; Balestro e Walter (2010), do Dieese (2008) e de Musse e Machado (2013) apresentam significativa diferença, o que pode estar relacionado aos diferentes bancos de dados utilizados.

²¹⁷ Entre a população em geral, 49% se declarou branca e 51% “não branca”, segundo a PNAD de 2007 (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 249).

Tabela 2 - Quantidade e percentual de educandos do PNQ por escolaridade, Brasil, 2007

Escolaridade	Educandos	Participação
Analfabeto	617	0,50
Ensino Fundamental Incompleto	26.868	21,74
Ensino Fundamental Completo	11.501	9,30
Ensino Médio Incompleto	27.889	22,56
Ensino Médio Completo	50.457	40,82
Ensino Superior Incompleto	3.804	3,08
Ensino Superior Completo	2.473	2,00
Total	123.609	100,00

Fonte: Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 245) com base no SIGAE-PNQ.

O segundo grupo, composto por educandos com “Ensino Médio Incompleto” e o terceiro, composto por “Ensino Fundamental Incompleto”, representaram 22,5% e 21,7%, respectivamente, dos educandos do PNQ em 2007. Os com escolaridade “analfabetos” obtiveram uma ínfima participação de 0,5% dos cursos nesse mesmo ano.

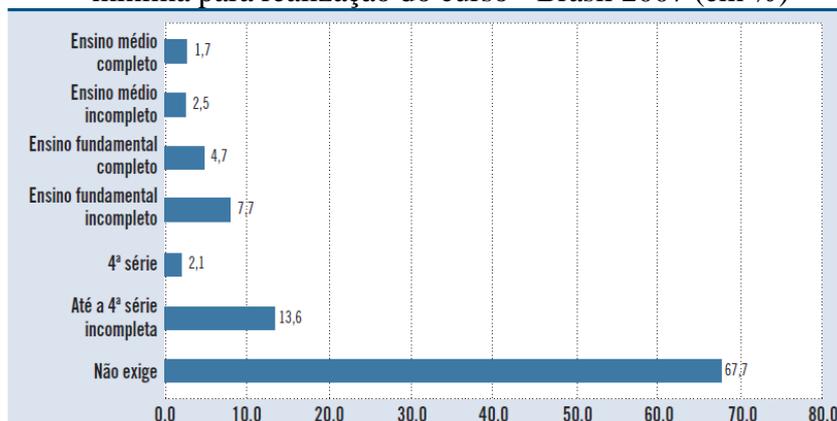
Os dados de 2009 do Anuário do SPETR reafirmam a tendência de absorção de um público com escolaridade média no PNQ, pois 40,8% e 43,3% dos cursistas em 2007 e em 2008, respectivamente, apresentaram o ensino médio completo e outros 18,8% estavam cursando essa modalidade juntamente com um curso PNQ.

Os cursistas com a escolaridade “1ª a 4ª série incompleta” e com a “1ª a 4ª série completa” representaram 3,3% e 5,6% dos inscritos nos cursos PNQ de 2008 (DIEESE, 2009, p. 79), indicando que os trabalhadores com as menores escolaridades são os que menos cursam a QSP, o que pode sugerir que o consenso socialmente construído em torno da necessidade de qualificação/requalificação permanente para as classes trabalhadoras tem atraído os segmentos dessas classes com escolaridade média.

Grande parte dos cursos do PNQ não exige escolaridade: 67,7% dos cursos ofertados em 2007 não exigiam nenhuma escolaridade (Tabela abaixo). Somente 13,6% dos cursos exigiam “até a 4ª série incompleta” e somente 1,7% dos cursos exigiam ensino médio completo (DIEESE, 2008).

Essas informações são importantes para se pensar o direcionamento e continuidade dessa política, uma vez que tal modalidade não exige escolaridade prévia para a ampla maioria dos cursos, mas as pessoas com baixa escolaridade são pouco atraídas por esses cursos. O Gráfico abaixo apresenta a distribuição das turmas dos cursos do ano de 2007, apontando a exigência de escolaridade mínima para os cursos do PNQ.

Gráfico 2 - Distribuição das turmas dos cursos do PNQ, por exigência de escolaridade mínima para realização do curso - Brasil 2007 (em %)



Fonte: DIEESE (2008, p. 54) com base em Sigae/MTE. Base de Gestão da Qualificação. Obs. do DIEESE: Dados parciais.

Os dados, mesmo com diferenças entre as pesquisas citadas, reiteram que o público-alvo originalmente previsto, ou seja, as “populações mais vulneráveis economicamente e com as menores escolaridades” (Resolução 333/2003), não tem sido o perfil educacional prioritariamente atendido pelo plano, já que “os brasileiros são detentores de média de 7,4 anos de estudo” (LESSA, 2011, p. 299). Nesse ponto, entendemos que “a média escolar do usuário do PNQ destoa do perfil do trabalhador brasileiro, revelando que o Plano não cumpre seu objetivo de chegar às populações mais frágeis em termos de acesso à educação” (LESSA, 2011, p. 299).

A análise da renda familiar dos cursistas do PNQ em 2007 (Tabela abaixo) revelou que 40,5% tinham renda familiar localizada na faixa de “Mais de 1 a 2 salários mínimos” (DIEESE, 2008, p. 73). A significativa porcentagem de 24% de cursistas não declarou a renda familiar. A faixa de “mais de 2 a 3 salários mínimos” concentrou 11,5% dos cursistas e a faixa com “mais de 0,5% a 1 salário mínimo” concentrou 9,7% dos cursistas (DIEESE, 2008, p. 73).

Quadro 6 - Distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por faixas de renda familiar - Brasil 2007 (em %) (continua)

Faixas de rendas	Brasil (%)
Até 0,5 salário mínimo	2.1
Mais de 0,5 a 1 salário mínimo	9.7
Mais de 1 a 2 salários mínimos	40.4
Mais de 2 a 3 salários mínimos	11.5
Mais de 3 a 5 salários mínimos	4.1
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1.5
Mais de 10 a 20 salários mínimos	0.6

Quadro 6 - Distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por faixas de renda familiar - Brasil 2007 (em %) (conclusão)

Faixas de rendas	Brasil (%)
Mais de 20 salários mínimos	0.3
Sem rendimento	5.6
Sem declaração	24.2
TOTAL	100.0

Fonte: DIEESE (2008, p. 73), com modificações. Dados SIGAE/MTE. Base de Gestão da Qualificação. Obs. Do Dieese: Dados parciais. Para ver esta Tabela incluindo as Grandes regiões do país, acessar Anuário do SPETR (DIEESE, 2008, p. 73).

Sobre as motivações²¹⁸ para que este público procure o PNQ, Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 54) destacam que o principal motivo é “aumentar as chances de inserção no trabalho, particularmente entre os mais jovens e os que buscavam primeiro emprego”. Esse é o motivo inclusive para que os egressos façam vários cursos, muitas vezes em diferentes áreas/arcs ocupacionais, inclusive em áreas diferentes das que já trabalhavam. No entanto, somente 20% dos entrevistados passaram a trabalhar na área do curso de qualificação²¹⁹.

O egresso participa dos cursos “com expectativa de conseguir uma colocação e melhorar suas condições de trabalho. Entretanto, quase a metade se frustra em relação a essas expectativas, tendo considerado que nada mudou após o curso. Esse sentimento é mais incidente entre as mulheres e os egressos da região Nordeste” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 54).

Nesse ponto, é possível vermos que a promessa da QSP como possibilidade de colocação no mercado encontra eco concreto na vida dos cursistas, particularmente nos mais jovens e mulheres, motivando suas buscas por essa modalidade educacional, depositando sonhos e esperança de uma colocação. Isto é, a centralidade da QSP não é um discurso vazio e abstrato, antes, é um direcionador para a prática, para a ação de buscar qualificar/requalificar permanentemente, influenciando condutas e despertando motivações.

²¹⁸ Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 54) realizaram pesquisa de opinião com 2 mil entrevistas domiciliares com egressos do PNQ de todo o Brasil, em 2007.

²¹⁹ É importante sinalizar que o estudo de Musse e Machado (2013) indica que 55,58% dos que cursam ou cursaram qualificação profissional trabalham ou já trabalharam na área de formação; seguidos de 65,08% dos técnicos de nível médio e 77,30% dos indivíduos com graduação tecnológica. De acordo com os microdados PNAD 2007 referentes às áreas de trabalho dos indivíduos, somente 22,70% dos indivíduos com graduação tecnológica não trabalham na área de formação; essa porcentagem é consideravelmente maior entre os com qualificação profissional que registram 44,42%, seguidos pelos técnicos de nível médio com 34,92% de indivíduos que não trabalham na área de formação (MUSSE; MACHADO, 2013, p. 249). Dada a enorme diferença de dados que encontramos nos resultados da pesquisa de Marinho; Balestro e Walter (2010) e de Musse e Machado (2013) optamos por utilizar no corpo desse Tópico os dados de Marinho; Balestro e Walter (2010) por ser o resultado dessa pesquisa um convênio oficial estabelecido entre esses autores, Universidade de Brasília e MTE. Mais informações em: MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. Políticas Públicas de Emprego no Brasil: Avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Parceria: Ministério do Trabalho e Emprego e Universidade de Brasília, 2010, 350p.

A QSP assinala que é capaz de concretizar ações e motivações nos cursistas e nos egressos, ou seja, há uma confluência entre o discurso dominante que confere centralidade a qualificação/requalificação e os anseios dos cursistas/egressos em aumentar as chances de inserção no trabalho ou de melhorar a situação no mercado de trabalho. Nesse ponto, a defesa inconteste da importância e necessidade de qualificação para as classes trabalhadoras encontra defensores na própria classe, que, motivados pelas esperanças de “uma colocação” e de melhoras nas “condições de trabalho”, retroalimentam a QSP tal como é ofertada: como “necessária” e “adequada” a essa inserção e a essa classe, como apontaram as motivações dos cursistas e a Tabela abaixo, ao expor que parcela considerável de 72% dos concluintes PNQ em 2004 não possuía ocupação ao findar o curso.

Quadro 7 - Participação dos trabalhadores sem ocupação, em relação ao total de concluintes dos cursos PNQ - Brasil 2004-2005

Programa	Total de concluintes	Concluintes sem ocupação	%
PNQ 2005 ⁽¹⁾	101.214	71.887	71,0
PNQ 2004 ⁽¹⁾	145.299	104.543	72,0

Fonte: DIEESE (2006, p. 96) com dados do SIGAE/MTE. Base de Gestão da Qualificação. Notas e observações do Dieese: Notas: (1) Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Obs.: Resultados preliminares, portanto, sujeitos à alteração.

Os desempregados ou à procura de uma ocupação são os que mais cursam QSP, já que 71% dos concluintes de cursos PNQ em 2005 não possuíam uma ocupação. Assim, a despeito do que a construção ideológica prega, torna-se nítido que essa modalidade educacional não é condição suficiente para promover ou assegurar a inserção do trabalhador em uma ocupação no mercado de trabalho. Todavia, a escolaridade média é o requisito mais solicitado pelos empregadores durante os processos seletivos de emprego, segundo Marinho, Balestro e Walter (2010).

Quando analisam os dados sobre escolaridade, idade e condição do emprego no ano de 2007, Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 275) observam que do total de trabalhadores que realizaram curso PNQ em 2007 e que conseguiram se reempregar neste ano, 49,71% tinham o ensino médio completo e até 24 anos (61%). A “combinação entre idade e escolaridade para a condição de reemprego mostra que 2/3 dos que se reempregaram na faixa até 29 anos possuíam o ensino médio” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 277). Entre os que conseguiram o primeiro emprego, 4,71% tinham essa mesma escolaridade neste ano, o que indica que a escolaridade média é um fator importante na condição de reemprego e de ingresso no mercado de trabalho, embora não seja o único elemento e não seja suficiente para

garantir a permanência no emprego, dada a elevada rotatividade e outros aspectos que caracterizam a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro.

Nesse aspecto, o Dieese (2006) afirma que, embora exista alguma relação entre inserção/reinserção, escolaridade, idade e rendimento, essas variáveis não podem ser interpretadas como uma relação direta e automática para a inserção e para melhores rendimentos, pois a grande parcela da população ocupada tem baixos níveis de rendimentos. Por exemplo, em 2004, a faixa de rendimento “Mais de 1 a 2 salários mínimos” foi a que concentrou maior porcentagem de trabalhadores com escolaridade de “4 a 7 anos” (30,6%), “8 a 10 anos” (34,5%) e “11 a 14 anos” (32,8%), isto é, 67,3% dos trabalhadores ocupados nessa faixa salarial tinham uma escolaridade média, embora auferissem um baixo rendimento.

Quando os dados do PNQ são analisados considerando gênero e escolaridade, Marinho, Balestro e Walter (2010) constata desigualdades estruturantes que se perpetuam nessa modalidade educacional e se concretizam no mundo do trabalho. Por exemplo, quando se analisam os anos de escolaridade das mulheres (63% delas possuíam o ensino médio completo entre os cursistas de 2007), percebe-se que, embora elas sejam maioria em todos os anos de escolaridade (com exceção do conjunto denominado “analfabetos”, em que 56,4% dos educandos do PNQ em 2007 nessa escolaridade eram homens (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 246)) e, embora elas sejam a maioria de frequentadores dos cursos do PNQ (61% eram mulheres em 2007), a inserção e a permanência delas no mercado de trabalho em 2007 revelam outra realidade: “entre os que se reempregaram, quase 2/3 dos registros pertenciam a trabalhadores do sexo masculino. Entre os que permaneceram também, a maioria era do sexo masculino e apenas entre os que conquistaram o primeiro emprego, a maioria era mulheres”²²⁰ (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 279).

A pesquisa de Lessa (2011, p. 298) também constata que, de fato, “as mulheres representam o grupo mais atendido em termos quantitativos pelo PNQ, pois além de o perfil dos cursos indicar uma “feminização” das aprendizagens, o gênero feminino tem sido público prioritário de muitas políticas contemporâneas de recorte social”. Segundo a autora, é recorrente que se encontre como justificativa a “capacidade feminina de multiplicar a informação, bem como por seu papel central nas famílias. Vale ressaltar que essa valorização é estimulada por organismos de financiamento com os quais os governos dialogam e estabelecem parcerias, tais como o Banco Mundial” (LESSA, 2011, p. 298). Nesse ponto, a

²²⁰ Para chegar a essa constatação, Marinho; Balestro e Walter (2010) percorrem um minucioso caminho metodológico de filtragem e análise de dados do PIS, da RAIS e do SIGAE. Cf. Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 273-280).

autora critica a perpetuação das marcas de gênero dentro da QSP e de outras políticas, como assistência social, que não somente reproduzem como naturalizam estereótipos e construções sociais desiguais entre gêneros.

Quando os dados sobre QSP e gênero são analisados por área do curso, é possível verificar que a qualificação profissional em “saúde e bem-estar social” concentra 76,4% das mulheres e 23,5% de homens; a “construção civil” registrou 6,4% das mulheres e 93,5% dos homens em 2007 (MUSSE; MACHADO, 2013, p. 250). Outras áreas como “estética e imagem pessoal” (91,3% de mulheres e 8,6% de homens) e “indústria e manutenção” (16,4% de mulheres e 83,6% de homens) apresentaram considerável diferença (MUSSE; MACHADO, 2013).

Essas informações indicam a permanência histórica de uma divisão sexual do trabalho²²¹ que se manifesta na educação profissional, influenciando o tipo de curso procurado, bem como na valorização das carreiras e funções, nas condições salariais, na jornada de trabalho, entre outros aspectos e diferenças que perpassam uma análise de gênero dentro da QSP e de forma mais geral no mundo do trabalho.

Cabe observar que nos dados apresentados pelas autoras, a área de “informática” concentrou 54,57% de mulheres e 45,43% de homens que frequentavam cursos de qualificação profissional na semana de referência da PNAD 2007 (MUSSE; MACHADO, 2013, p. 250), o que indica uma tendência interessante nessa área, uma vez que é considerada socialmente de concentração mais masculina. Sobre essa especificidade convém maior investigação, o que poderá ser feito em futuras pesquisas.

Com base nos aspectos e elementos pontuados e analisados nesse Item, concordamos com Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 93) ao afirmarem que a “noção da necessidade e da importância” da QSP permanente “está consolidada entre os trabalhadores”, já que 94% dos egressos do PNQ 2007 que procuraram a política de intermediação de mão de obra afirmaram que “gostariam de participar de cursos de qualificação”, mesmo após já terem cursado a QSP.

Entre os que estavam cursando o PNQ em 2007, Marinho; Balestro e Walter (2010, p. 93) verificaram que a escolha do curso se deu, em grande parte, pela localização da sua oferta, por uma questão geográfica (o local de oferta e o local de moradia do cursista) e não

²²¹ A divisão sexual do trabalho refere-se à distribuição desigual de homens e mulheres no mundo de trabalho, nas profissões e na divisão desigual do trabalho doméstico. Essa divisão varia no tempo e no espaço, hierarquizando atividades, valorizando ou não certas profissões e criando “guetos” ocupacionais (HIRATA, 2009). Notadamente, no caso das mulheres, a discriminação no mercado de trabalho incide nos diferenciais salariais e na segregação ocupacional, os chamados “guetos” ocupacionais, como nas profissões de Serviço Social, Enfermagem, Pedagogia, Biblioteconomia e em outras ocupações, como o trabalho doméstico (diarista ou mensalista), auxiliar administrativo, serviços de limpeza e conservação (BOLZAN, 2015).

primeiramente pela área do curso, dado que muitos egressos relataram dificuldade de acesso ou falta de vale-transporte para outros cursos mais distantes. Isso indica, segundo as entrevistas com estudantes realizadas pelos autores, que os cursistas “escolhem” cursos não necessariamente pela afinidade com a formação ofertada, e sim, partindo das condições objetivas e materiais de acesso aos cursos, mesmo que não sejam em sua área de interesse (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

Dito de outra forma, a pressão social por buscar qualificação/requalificação e a noção/função construída e naturalizada da sua importância permanente para uma classe encontram mobilizadores objetivos e subjetivos na vida dos sujeitos submetidos a essa lógica perversa, cortada por “estratagemas” ideológicos imensuráveis na formação da “consciência prática” necessária a essa lógica. Não coincidentemente, esse mesmo perfil de trabalhadores (principalmente, jovens, mulheres, negros e pardos, com baixa renda familiar e “sem ocupação”, como aponta o perfil dos cursistas) adensa um “precário mercado laboral” (PEREIRA, 2015, p. 455), garantindo-os como um grande contingente de força de trabalho minimamente “qualificada” para inserção periférica em um mercado de trabalho periférico.

O tópico abaixo irá analisar um importante “incremento” político e ideológico inserido na QSP: as noções de risco e vulnerabilidade direcionadas a segmentos específicos do SPETR que, por “coincidência”, são os segmentos descritos neste item que se finda.

4.4 A DILUIÇÃO DOS “RISCOS E VULNERABILIDADES” COMO FUNÇÃO DA QSP E A PERSPECTIVA DE “TRABALHO DECENTE” NO SPETR

Dentro do perfil dos usuários do PNQ, as diretrizes delimitam que deve haver prioridade para o atendimento de segmentos que tenham sido “alvo” de “processos de exclusão” e de “discriminação social”, processos esses que tem como implicações práticas maior dificuldade de inserção e de permanência no mercado de trabalho formal (Resolução Codefat 333/2003).

Quadro 8 – Definição da preferência de acesso, dentro da população prioritária: Planfor e PNQ (continua)

Planfor	PNQ
Terão preferência de acesso aos programas do PLANFOR pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de	Terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social e,

Quadro 8 – Definição da preferência de acesso, dentro da população prioritária: Planfor e PNQ (conclusão)

Planfor	PNQ
trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional (Resolução 194/1998, Artigo 4º, § 1º e Resolução 258/2000, Artigo 8º, § 1º).	consequentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a proporção destas populações na População em Idade Ativa (Resolução 333/2003, Artigo 8º, § 1º).

Elaboração da autora. Fonte: Resoluções Codefat 258/2000 e 333/2003

A manutenção do termo “pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente” recebeu uma modificação não aleatória no PNQ: este retirou a expressão “combinação de atributos²²²” (conforme Quadro acima) que existia no Planfor, e nesse ponto se manifesta outra importante mudança formal, política e ideológica ao definir que a “preferência de acesso” ao PNQ se dará para os “segmentos que tenham sido alvo de processos de exclusão e discriminação social” (MTE/SPPE, 2003, p. 33), detalhando quais sejam (Quadro acima).

Ao considerar que a exclusão se dá em “processos” que envolvem múltiplos elementos, como classe, gênero e raça, a Política de Qualificação representada pelo PNQ deu um passo em relação ao reconhecimento de políticas afirmativas no governo Lula. Ao utilizar “processos de exclusão e de discriminação”, traz o sentido de construção sócio-histórica, econômica e cultural da concepção de exclusão como um processo multifacetado e uma realidade socioeconômica determinada.

Formalmente, a Resolução Codefat 560/2007 instituiu o princípio da “ação afirmativa” a ser implementada em todas as ações e programas do SPETR, incluindo o PNQ, delimitando, assim, que as políticas afirmativas se tornariam uma estratégia ideológica e material direcionadora desse Sistema.

Essa direção conferida ao PNQ ratifica a construção ideológica de atender a demandas dos movimentos sociais/sindicais, bem como a função indireta de colaborar para construção de uma imagem de um governo mais “social”, preocupado com políticas de cunho afirmativo.

Ao condensar interesses e lutas na forma de políticas públicas e sociais, o Estado se reveste de uma mistificação muito característica: uma “pseudo-universalidade”, nas palavras de Mészáros (2014, p.145), como se sua natureza fosse a de se empenhar nas soluções dos problemas das massas, o que caracteriza sua existência pela defesa “falaciosa” de “objetivos e

²²² Interpretamos que a “combinação de atributos” no Planfor parece ter sentido positivo e quanto mais “atributos” de “risco e de vulnerabilidade” a pessoa apresentar, mais prioridade terá para acesso à política.

valores universais da sociedade”, de um “capitalismo organizado”, “livre de conflitos”, que é, na verdade, “a única realização viável, do ponto de vista prático” de existência do Estado e de políticas públicas (MÉSZÁROS, 2014, p. 146).

Ao delimitar que o segmento “trabalhadores/as sem ocupação” tem acesso prioritário ao PNQ (Resolução Codefat 333/2003, Artigo 8, I), a linguagem intencional da QSP destaca, em primeiro plano, que o sujeito prioritário é um trabalhador (centralidade dada ao sujeito trabalhador) e que a situação de desocupação vem em segundo plano. Essas colocações indicam que os formuladores²²³ do PNQ foram mais vigilantes com o uso de termos, de categorias, com a linguagem em geral, com o uso de expressões que almejam as dimensões analisadas acima.

Nesse ponto, importa dizer que entendemos, como já afirmou Bakhtin (2006), que a linguagem (seja oral, escrita, extraverbal ou em outras formas) expressa, em suas múltiplas formas e dimensões, posições ideológicas, intencionalidades, discursos, pensamentos, ações, sentidos, valores, símbolos, etc., isto é, todo discurso, todo documento (formal ou não) tem intenções e filiações ideológicas implícitas ou não. E é com base nesse entendimento que se torna nítido o movimento discursivo intrinsecamente ideológico nas diretrizes do PNQ em sua formulação original (MTE/SPPE, 2003), deixando nítido que a escolha dos fundamentos teóricos²²⁴, de uma linguagem e de expressões buscou articular interesses concretos, nomear sujeitos, produzir intervenções sociais diretas ou indiretas nessa política pública e nas condições de vida e trabalho das classes trabalhadoras.

Neste sentido, Mézáros (2008) afirma que a grande diversidade que o discurso ideológico pode assumir na sociedade de classes demonstra que a ideologia entrelaça múltiplos interesses, inclusive conflitantes²²⁵, que se manifestam na consciência social prática, na estrutura material concreta. As ideologias não podem se limitar às proposições teóricas abstratas, seu discurso ideológico deve ser dotado de valores, de racionalidade, sobretudo, de direcionamento prático com “efetivos estímulos mobilizadores, direcionados às ações socialmente viáveis dos sujeitos coletivos reais” (MÉSZÁROS, 2008, p.10).

²²³ No Planfor se utiliza o termo “pessoas desocupadas” como o primeiro segmento da população prioritária (Resolução Codefat 194/1998, Artigo 4, letra a), reforçando a desocupação e não a figura do trabalhador.

²²⁴ Ao longo desse Capítulo será possível ver que as diretrizes do PNQ usaram Milton Santos, Paulo Freire e fundamentos do marxismo para os direcionamentos teóricos propostos em 2003. Ao mesmo tempo, as diretrizes do SPETR e da QSP não abriam mão dos direcionamentos dos organismos multilaterais, principalmente das diretrizes da OIT, como já pontuado acima.

²²⁵ Para uma análise do contexto nacional do governo Lula e como este entrelaçou múltiplos interesses de classe, inclusive interesses conflitantes, ver Teixeira e Pinto (2012, p. 929). Os autores analisam que, “sem dúvida, existe um conflito latente entre as frações da grande burguesia exportadora e a grande burguesia bancário-financeira no manejo da taxa de juros e do câmbio”, de forma que o governo Lula administrou esses interesses no conjunto da lógica da “coesão” implementada nessa conjuntura.

Um elemento desse direcionamento que entrelaça interesses pode ser visto nas concepções de risco e de vulnerabilidade mantidas no PNQ.

Ambos os Planos, Planfor e PNQ, escolheram centrar-se na aparência fenomênica dos riscos e vulnerabilidades e não sobre a lógica capitalista em si, lógica essa produtora de riscos e de vulnerabilidades.

A condição de vulnerabilidade garante a preferência de acesso ao PNQ, atuando como um mecanismo de compensação para grupos “vulneráveis”. A função da QSP está em reduzir os “riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência de empreendimento individual e coletivo” (Resolução Codefat 333/2003, Art. 2º, V). Nesse sentido, reduzir os riscos está atrelado ao desenvolvimento de capacidades empreendedoras e de manutenção no emprego. Nessa lógica, subentende-se que um indivíduo “qualificado” pelo PNQ se afasta da condição de vulnerabilidade, pois, sua “probabilidade” de inserção e de permanência no mercado são maiores que a de um indivíduo sem QSP.

O risco de desemprego é atrelado à baixa ou ausência de QSP. No entanto, esse risco não acomete todas as classes. A distribuição do risco do desemprego é dissolvida, espalhada socialmente e é específico à classe trabalhadora, o que torna a qualificação ainda mais desejável como medida de redução desse risco. Dessa forma, ao se diluir o risco em uma classe, ele se torna natural e, ao mesmo tempo, no contexto de flexibilidade, torna-se risco imanente. Por isso, a QSP é socialmente construída e disseminada como uma necessidade permanente para os sujeitos mais expostos aos riscos e vulnerabilidades.

Além da manutenção das perspectivas de risco e vulnerabilidade, outro conceito ideológico de orientação dos organismos multilaterais passou a fazer parte das políticas do SPETR: o “trabalho decente”, que foi englobado às Resoluções do PNQ e à matriz discursiva dos governos do PT como um “novo patamar” das relações de trabalho no país.

O conceito de trabalho decente, formalizado pela OIT em 1999, refere-se às oportunidades para que “homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, incluindo remuneração e jornada de trabalho adequadas, além de segurança e saúde no trabalho, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas” (OIT, 2012, p. 3).

Nota-se que o conceito de trabalho decente se refere, na verdade, ao trabalho com direitos e garantias, no entanto, em um país tão desigual como o Brasil, colocar oficialmente esse parâmetro de trabalho como objetivo do SPETR representa, pelo menos, uma importante defesa de patamares mínimos de garantias.

Em 2006 foi lançada pelo governo brasileiro, em parceria com a OIT²²⁶, a Agenda Nacional do Trabalho Decente, propagando oficialmente no âmbito do SPETR que o trabalho decente “é condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável” (OIT, 2012, p. 3). Para cumprir a Agenda, o MTE e o SPETR traçaram²²⁷ objetivos, metas e prioridades governamentais, inserindo essa matriz discursiva, esses valores e perspectivas como parte das orientações e direções concretas do SPETR, de suas políticas, programas e ações.

A materialização dessa agenda ocorreu de forma pioneira em projetos implementados na Bahia, Mato Grosso, Curitiba e cidades do ABC paulista²²⁸, com metas e indicadores para alcance do trabalho decente. A partir dessas experiências-pilotos, o MTE lançou o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2010, afirmando representar “interesses conjuntos” de confederações de empregadores e das centrais sindicais na busca conjunta pelo trabalho decente.

Dentro das políticas de emprego e renda ativas, a qualificação profissional é considerada pela OIT como um braço indispensável para o trabalho decente, e este trabalho deve ser protegido, fiscalizado e amparado juridicamente (legislação trabalhista).

O conceito de QSP adotado no PNQ²²⁹ é citado oficialmente pelo MTE/SPPE (2003) como parte das orientações da OIT, ratificando que esse organismo foi também importante no processo de elaboração desse plano e nas definições de qualificação social e profissional “como direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente para homens e mulheres” (MTE/SPPE, 2003, p. 24), isto é, adotando esse conceito e seu caráter ideológico como parte das diretrizes oficiais do SPETR brasileiro. Além disso, a formatação do SPETR brasileiro²³⁰ tem explícita direção da OIT e dos sistemas de emprego europeus como “modelos”, como já abordado no Capítulo 1.

²²⁶ Diretrizes da OIT para elaboração de Plano Nacional de Trabalho Decente.

²²⁷ A publicação “O Perfil do trabalho decente no Brasil” (OIT, 2009) apresenta uma análise detalhada dos indicadores e estatísticas sobre trabalho decente, abrangendo o período 1992- 2007, integrando o Projeto OIT/CE “Monitorando e Avaliando o Progresso do Trabalho Decente”.

²²⁸ Iniciadas em 2007, são consideradas pela OIT “as experiências pioneiras no mundo, de construção de agendas sub-nacionais de trabalho decente” (OIT, 2012, p. 9). A OIT considera que “o ineditismo dessas iniciativas faz do Brasil um país que se encontra hoje [2012] na vanguarda dessa discussão” (OIT, 2012, p. 9). Mais informações e um histórico da atuação da OIT no Brasil podem ser conferidos no documento “A OIT no Brasil: Trabalho decente para uma vida digna” (2012).

²²⁹ As Resoluções do Planfor não utilizam o termo trabalho decente, no entanto, no PNQ o termo é usado desde a primeira regulamentação, com a Resolução Codefat 333/2003.

²³⁰ Documento “Diretrizes da OIT para elaboração de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”.

Com base nesses apontamentos e nas orientações desse organismo, é possível afirmar, analisando a Política de QSP, outras políticas do SPETR e a conjuntura, que a concepção de trabalho decente adotada para direcionar as políticas do SPETR confluiu com a elevada ênfase social dada pelo governo Lula a sua política econômica, direcionando essa concepção especialmente para os segmentos mais pobres da população, demonstrando de forma concreta e ideológica, com políticas públicas e com renovação da matriz discursiva e seus valores, preocupação do governo com as condições de trabalho, educacionais e de vida desses segmentos. Nesse sentido, Santos (2015, p. 2), afirma que a “ideologia do trabalho decente” serviu como referencial para a construção de políticas públicas em geral, localizando essas políticas como componentes do processo de reconstrução e renovação do campo ideológico necessário ao capitalismo no período atual.

Embora tenha sido uma terminologia produzida no exterior e importada para a realidade nacional, a concepção de trabalho decente não representa somente uma nova matriz conceitual ideológica e prática do SPETR, é um conceito que integra as metas, princípios e objetivos do SPETR. Segundo Santos (2015), essa construção ideológica é generalista, direcionada a todos os postulantes de um emprego, já que todos querem um “trabalho decente”.

Dessa forma, ao localizar no trabalho decente o “elixir” das soluções contemporâneas para as múltiplas expressões da questão social, o conceito “nada mais faz do que enriquecer o leque das expressões que têm obscurecido as causas reais da miséria social brasileira” (SANTOS, 2015, p. 6).

A mistificação da proposta de trabalho decente ocorre ao centrar o debate sobre as condições de trabalho – propondo “novas” relações baseadas no conceito de trabalho decente –, de assalariamento, de inserção no mundo do trabalho, ao passo que a essência do trabalho como uma relação social de exploração não é englobada a esse debate, e, a partir dessa construção ideológica generalizável de “trabalho decente”, defende-se algo que deveria, em princípio, ser o fundamento basilar da sociedade de classes, o trabalho assalariado com garantias e direitos, mesmo sabendo que estas formas nunca foram homogêneas na própria constituição do capitalismo, menos ainda na configuração do mercado de trabalho dos chamados países subdesenvolvidos.

A própria definição de trabalho decente da OIT centra-se na defesa do trabalho assalariado na sociedade capitalista, estabelecendo uma conexão funcional entre educação (os mais preparados terão uma oportunidade no mercado de trabalho) e mundo do trabalho para concluir que a qualificação e o acesso à educação podem conduzir e reconduzir ao mercado de trabalho e conseqüentemente ao trabalho decente.

Como descreve Mészáros (2014, p. 244), a perspectiva de que o desenvolvimento do capital é capaz de promover acesso universal às benesses do capitalismo é uma ideia adequada ao “pluralismo capitalista”, ou seja, um “falso pluralismo” que permite a integração de diversas pautas, inclusive de interesses antagônicos, desde que dentro das concepções ideológicas materiais dominantes, englobando, dentro da ordem do capital uma “interação estrutural da pluralidade” que transmite o efeito de inclusão de grupos excluídos, de pautas até então relegadas, de culturas antes menosprezadas, etc., possibilitando que as “ideologias pluralisticamente dominantes” permaneçam como democráticas, legítimas e predominantes.

É nesse sentido que Santos (2015) afirma que a “ideologia do trabalho decente” é mais um arcabouço fetichizador, que, assim como outras ideologias, representa o trabalho assalariado e a inserção no mercado de trabalho como a solução individual mistificadora para os problemas do capitalismo, ou seja, uma proposta de continuidade sociometabólica, desde que, a partir de agora, com uma feição mais “civilizada”, racional e humanizada de “trabalho decente”.

Reconhecendo a importância (mas também as limitações) da OIT para essa construção do “trabalho decente”, algumas perguntas insistem em não calar: como o conceito de trabalho decente importado para a periferia do capital, fazendo referência à outra formação sócio-histórica e econômica (dos países centrais), pode ser aplicado em um país periférico que tem a heterogeneidade, a precariedade de trabalho e de vida da maioria da população como aspecto estruturante do mercado de trabalho e da reprodução social? Como o conceito de trabalho decente pode se materializar em um país que reconheceu a existência do trabalho escravo somente em 1995 e que de junho deste ano até final de 2011 registrou mais de 40 mil trabalhadores libertados da condição análoga à de escravidão (OIT, 2012, p.12)?

Dando continuidade à análise das funções e construções postas e impostas ao PNQ, no próximo tópico serão analisadas duas significativas construções ideológicas inseridas nas diretrizes da QSP: o “trabalho como princípio educativo” e a “perspectiva emancipatória”.

4.5 O “TRABALHO COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO”, A “PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA” E OUTROS ELEMENTOS DO PNQ

A menção ao “trabalho como princípio educativo” aparece em diversas passagens do PNQ desde seu documento oficial de orientação (MTE/SPPE, 2003) e demais resoluções orientadoras da política para afirmar que é função da QSP “a promoção de atividades político-

pedagógicas baseadas em metodologias inovadoras dentro de um pensamento emancipatório de inclusão, tendo o trabalho como princípio educativo” (MTE/SPPE, 2003, p. 24).

O documento inicial de orientação do PNQ afirma que o “trabalho como princípio educativo” não se resume e não se subscreve somente à formação ofertada por uma política, ao contrário, engloba vivências, processos formativos e experiências múltiplas na vida dos trabalhadores, isto é, formação é “processo de construção”, é “relação social” em constante movimento (MTE/SPPE, 2003). Não se trata de uma simples menção, aleatória e sem propósito, pois a expressão “trabalho como princípio educativo” é originalmente localizada nos escritos de Marx, usada por intelectuais e suas produções explicitamente posicionadas no pensamento histórico-crítico. Ao colocar que essa categoria é um “eixo articulador” do PNQ, o MTE direciona a concepção de educação profissional como fundamentada, orientada por uma perspectiva ontológica do trabalho, algo absolutamente diferente do plano anterior e do sucessor.

A Resolução 575/2008 reforça a concepção de “trabalho como princípio educativo” como um dos fundamentos da QSP. Os demais princípios do Art. 2º são:

I. articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento; II. qualificação como direito e política pública; III. diálogo e controle social, tripartismo e negociação coletiva; IV. não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos; V. trabalho como Princípio Educativo; VI. reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional; VII. efetividade social e qualidade pedagógica das ações (Resolução 575/ 2008, Art. 2º).

A concepção de “trabalho como princípio educativo” como orientação teórico-prática e ideológica traz em seu bojo a tentativa de dar sentido positivo e virtuoso ao caráter formativo do trabalho, além de almejar a educação como ação humanizadora dentro de uma perspectiva de formação humana integral, englobando os aspectos²³¹ físico, mental, intelectual, prático, laboral, estético, político (CIAVATTA, s.d., p. 2). Esta é, pois, uma proposta qualitativamente diferente que busca pautar as políticas de trabalho e de educação em valores mais humanistas e em uma formação integral (CIAVATTA, s.d., p. 2).

Não se trata, defende Ciavatta, de um trabalho voltado para fins assistenciais ou moralizantes – como ocorria no início do século XX nas escolas de Aprendizizes e Artífices em

²³¹ Historicamente prevaleceu para as classes trabalhadoras a educação elementar, não universalizada e um dualismo educacional: para as classes trabalhadoras ofertou-se uma educação voltada para o trabalho, para o preparo de atividades manuais e profissionalizantes; já para as elites, a formação literária, histórica e científica prevaleceu (CIAVATTA, s.d., p. 7). Romper com essa dualidade estrutural é um dos grandes desafios para a educação profissional até os dias atuais.

1909 –, tampouco se circunscreve ao trabalho fabril – tal qual o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1943 –, e ao tecnicismo das Escolas Técnicas. Portanto, a concepção de “trabalho como princípio educativo” defendido por um conjunto amplo de educadores e pesquisadores da área²³² (inclusive com perspectivas e bases teóricas conceituais diferentes e, às vezes, divergentes) pauta-se na não divisibilidade e hierarquização entre instrução e trabalho, considerando que todo trabalho é indissolúvel de aspectos manuais, intelectuais, mentais, portanto, “é preciso pensar a unidade entre o ensino e o trabalho produtivo, o trabalho como princípio educativo e a escola politécnica” (FRIGOTTO, 1985, p. 178 apud CIAVATTA, s.d., p. 9).

Nas diretrizes formais do PNQ o sentido do “trabalho como princípio educativo”, como parte do processo de desenvolvimento da consciência, se refere, ainda, à dimensão pedagógica do trabalho, que como relação social pode contribuir para “propiciar para os/as educandos/as uma articulação virtuosa entre sua inserção no mundo do trabalho e sua participação social e política” (MTE/SPPE, 2003, p. 30), almejando no trabalho uma forma de estimulação da participação social e política, dando centralidade a ele. Esses direcionamentos e posicionamentos não são encontrados no Planfor, nem no Pronatec.

De acordo com definição do MEC²³³, a concepção de formação do PNQ tem “como objetivo fundamental: o desenvolvimento integral do ser humano”, integrando “valores éticos, sociais e políticos, de maneira a preservar a sua dignidade e a desenvolver ações junto à sociedade com base nos mesmos valores” (MEC, 2004, p. 11). Essa perspectiva de educação é dinâmica e histórica, não fragmentada e não focalizada unicamente em preparação para o mercado do trabalho. Essa delimitação e essa compreensão integral e ampla da educação se diferem da formação profissional ofertada pelo Planfor e pelo governo anterior, como faz questão de demarcar a publicação do MEC (2004).

Segundo Pelissari (2019a), a inserção de uma linguagem de orientação marxista, contudo, sem citar nominalmente Marx ou utilizar o termo marxismo, na Política de Qualificação no governo petista tem relação com a influência de movimentos sociais e

²³² Maria Ciavatta cita algumas referências brasileiras: Kuenzer (2006, 2007); Frigotto; Saviani; Ricardo Antunes; Konder, etc. Tais autores apresentam vasta obra sobre trabalho e educação.

²³³ O documento “Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”, publicado em 2004, contém as linhas gerais da proposta de atuação do governo federal para a educação profissional, constando os “compromissos deste governo” para com a educação integral, entendida como elo para a “redução das desigualdades sociais, o respeito e o fortalecimento da cidadania” e, sobretudo, como elemento “para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil” (MEC, 2004, p. 6).

sindicais, com destaque para a CUT²³⁴, nas diretrizes da educação profissional brasileira. A CUT conseguiu imprimir a noção de que a formação voltada para os trabalhadores deve ser integral, atender aos interesses desses. Por outro lado, a CNI também deixou sua influência na Política de Qualificação adotada pelo governo federal a partir de 2003: ela colaborou para sedimentar as noções de empregabilidade e de empreendedorismo nas diretrizes da política, recompondo a noção de competências em uma nova versão: a formação técnica pautada pelo “aprender por toda a vida” (PELISSARI, 2019b).

Essas contradições da lógica negocial reforçada pelo governo Lula (PELISSARI, 2019b) e que se inscrevem na Política de Qualificação são, na verdade, contradições da própria estrutura de formação da sociedade capitalista, fundamentalmente ideológica, ou seja, se manifestam na Política de Qualificação, mas são, na essência, contradições do próprio sistema do capital organizado em classes, de forma que cada classe busca, por diversos meios, imprimir seus direcionamentos, suas ideias, valores, ideologias, seus interesses nas relações sociais de produção e reprodução da vida (PELISSARI, 2018). A qualificação, como relação social, não está imune às contradições intrínsecas às políticas sociais nessa sociedade de classes, e é dentro dessa dinâmica em permanente movimento que entendemos o pêndulo das relações estabelecidas nas diretrizes de 2003, direcionando a concepção formal da QSP para uma perspectiva mais progressista, embora dentro da lógica consensual já referida.

É, portanto, necessário reconhecer que as delimitações do PNQ, ao considerar o “trabalho como princípio educativo” e a QSP como instrumento para uma “perspectiva emancipatória”, se vinculam a uma concepção teórico-ideológica que compreende o trabalho como uma forma de relação social: “enfim, desde que os homens trabalham uns para os outros, independentemente da forma como o fazem, o seu trabalho adquire também uma forma social” (MARX, 2012).

É através do trabalho como fundamento do ser social que o indivíduo consciente reflete sobre si, sobre o mundo e confronta-se com ele (LUKÁCS, 2013). Assim, “diz-se que

²³⁴ Lucas Pelissari (2019a) analisa documentos oficiais da CUT (relatórios de plenárias, atas, congressos, reuniões, etc.) que tratam dos posicionamentos e debates dessa central sobre educação profissional. A partir de 2003, Pelissari (2019a, p. 633) afirma que a CUT passou a atuar de forma contundente “na gestão e concepção das políticas de formação profissional” do governo Lula. Embora desde o Planfor a CUT já se tornara executora de qualificação profissional com recursos do FAT, foi a partir de 2003, com o reforço das políticas de geração de renda e inclusão social, sobretudo com a “política de coesão” adotada por Lula, que a CUT conseguiu inserir nas políticas educacionais brasileiras pautas de interesse da classe trabalhadora, que se materializaram principalmente no Decreto 5.154/2004, possibilitando a integração entre conhecimentos científicos e técnicos nos programas de formação profissional, a expansão e interiorização da rede federal de educação profissional e superior (Lei 11.892/2008), no Acordo de Gratuidade com o Sistema S, entre outras. Esse movimento proporcionou alguma “inflexão na política de educação profissional, sobretudo em relação ao verificado na década de 90” (PELISSARI, 2019a, p. 641).

o trabalho aparece como protoforma de toda atividade social”, interferindo em “todos os momentos da vida sócio humana” (VAISMAN, 2010, p. 46). Foi sob a perspectiva ontológica de trabalho, almejada pelas diretrizes da QSP, que essa política colocou em suas diretrizes a “perspectiva emancipatória”. Essa possibilidade via QSP, embora idealista diante das condições operacionais práticas dessa política e estruturais do sistema capitalista, deve ser vista como um interessante posicionamento ideológico dos idealizadores do PNQ, uma vez que a “perspectiva emancipatória” tem fundamento nas construções teórico-práticas de Paulo Freire (1996) e de sua pedagogia de formação pautada no pensamento crítico, embora o Plano não cite formalmente Freire nas diretrizes e documentos do MTE/SPPE (2003).

Dentro da pedagogia de Freire (1996, p. 32), ensinar e aprender não se tratam de “transferir conhecimento”, ao contrário, exige-se criticidade e esta “não se dá automaticamente”, antes, é histórica, socialmente construída na prática social dos sujeitos, no cotidiano, no trabalho. Veja que essa construção teórica freiriana é bastante conectada ao direcionamento/fundamento teórico dado à definição de QSP e seus valores dentro do PNQ (vide dimensão pedagógica abordada no Tópico 3.2.2 desse Capítulo).

A formação defendida por Freire não se trata de uma repetição mecânica, mas de um processo de aprender-ensinar e de formação que envolve “inquietação indagadora”, “reflexão crítica sobre a prática”, “autonomia do ser educando”, exige “compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo”, que deve rejeitar “qualquer forma de discriminação” (FREIRE, 1996, p. 35) e por isso mesmo, essa educação deve ter reconhecimento de classe.

Esse posicionamento de classe pode ser encontrado reiteradamente nas diretrizes do PNQ, reconhecendo “os/as educandos/as como sujeitos dotados de saberes e identidades socialmente construídas”, valorizando suas experiências formativas anteriores (de vida, de trabalho e de educação), enfim, uma perspectiva de formação para os trabalhadores e “com a cara dos trabalhadores” (MTE/SPPE, 2003, p. 38).

O filósofo húngaro com o qual buscamos parte importante dos fundamentos desse estudo compactua com esse posicionamento de classe, defendendo que a educação deve ser pensada a favor da classe trabalhadora, para que seja um “elo para a emancipação” (MÉSZÁROS, 2008, p. 12).

Ao analisar as diretrizes e documentos do PNQ, constatamos as mudanças ideológicas inseridas formalmente no PNQ, no entanto, interpretamos que a possibilidade da “perspectiva emancipatória” pela via da QSP é feita de forma genérica e protocolar, não é possível em sua

totalidade, dados os limites postos pela sua própria existência enquanto política pública no capitalismo. Assim, a emancipação humana, como pensada por Marx, pautada no trabalho livre, na consciência crítica, criativa e construtiva para uma sociedade coletiva e universal, sem opressões e explorações, não é possível no capitalismo, e menos ainda pela via de uma política pública.

Por outro lado, no sistema do capital, algumas conquistas são possíveis dentro da ordem, como pontua Ivo Tonet (2015, p. 282), conquistas que representam “um grande progresso” para a emancipação política. Embora as políticas sociais representem conquistas para as classes trabalhadoras, a elas não cabe o papel de eliminar desigualdades, sobretudo em um dos países mais desiguais do mundo: “não obstante toda a importância da luta pela defesa das políticas sociais, elas não são o caminho para a emancipação humana” (TONET, 2015, p. 282).

Há, portanto, uma distinção clara e radical entre a emancipação vaga e genérica à qual o MTE se refere e afirma viabilizar via políticas ofertadas pelo SPETR e a emancipação humana que defendemos e lutamos, em uma perspectiva de classe, gênero e raça. Apreendendo os limites das políticas sociais dentro da ordem do capital, isso não significa que não devemos reivindicar e lutar pela ampliação e universalização dessas, pela defesa intransigente dos direitos humanos e pelo alargamento das políticas sociais (ainda mais nos tempos atuais), no entanto, é preciso entender os limites intransponíveis dessas políticas e suas funções, sobretudo ideológicas e materiais, no processo histórico da sociedade de classes.

Retomando aspectos das construções ideológicas do PNQ, outra inserção que caracteriza a construção de Política de QSP como “inclusiva” e “inovadora” na concepção do MTE/SPPE (2003) é a adesão à flexão de gênero (homens/mulheres; trabalhadores/trabalhadoras; os/as educandos/as) ao longo das diretrizes do PNQ, o que representa um ineditismo nos documentos dessa política e a preocupação com a perspectiva de gênero dentro dos documentos oficiais e diretrizes da QSP.

A inclusão ou exclusão de palavras, expressões, termos e conceitos representa, como nos esclarece Frigotto e Ciavatta (2003, p. 46), a construção de sentidos e significados dentro das políticas sociais e isso “não é fortuito”, obra do acaso, pois tem sentido político, prático e ideológico: nomeiam, escondem, desvendam e/ou articulam interesses, conflitos, disputas. Deste modo, “em determinadas épocas, certas palavras são focalizadas e afirmadas e outras silenciadas ou banidas”, novos termos, noções e conceitos são englobados e outros eliminados, fazem parte, portanto, da dinâmica do real, de suas determinações estruturais, de

uma sociabilidade e historicidade específicas e das formas de consciência prática subjacentes a essa sociedade (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 46).

No próximo item analisaremos outras mudanças nas diretrizes do PNQ. Também englobamos alguns resultados práticos do PNQ, trazendo aspectos da sua operacionalização.

4.6 OPERACIONALIZAÇÃO DO PNQ E O MOVIMENTO PERMANENTE ENTRE AVANÇOS, CONTINUIÍSMOS, CONSERVAÇÃO E RETROCESSOS

Após expormos nos Tópicos acima o que consideramos elementos que indicam mudanças e/ou movimento de concepções, linguagens e conceitos entre Planfor e PNQ, cabe adentrarmos alguns elementos que julgamos como aparentes continuísmos, bem como mudanças instituídas ao longo dos anos de PNQ e que indicam outros rumos, diferentes dos iniciais das diretrizes de 2003.

Um primeiro ponto que passou por mudança ao longo dos anos do PNQ e com a instituição de novas diretrizes foi o próprio conceito de QSP.

Um conjunto de modificações nas diretrizes iniciais de 2003 pode ser percebido nas Resoluções Codefat 575/2008 (que revoga a 333/2003) e 578/2008, ao delimitarem “como qualificação social e profissional as ações de educação profissional que colaborem para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho”. A título de comparação, vale resgatar a definição de QSP prevista na primeira resolução do PNQ, de 2003: “define-se qualificação social e profissional [...] como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho [...]” (Resolução Codefat 333/2003, Art. 1º, § 2º).

Afirma a Resolução 575/2008 que a QSP é instrumento “indispensável” à inclusão e permanência no mundo do trabalho (Art. 1º § 2º). Retira-se, nessa Resolução, a menção à QSP como “ação educativa de caráter mais integral” como referenciada na Resolução 333/2003. Assim, a partir das diretrizes das Resoluções de 2008, a direção da QSP passa a ter como função formal a inserção e manutenção do trabalhador no mercado de trabalho. As ações dessa política passam a ser responsáveis por contribuir para:

- I. formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;
- II. elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;
- III. inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;

- IV. obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda;
- V. permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- VI. êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;
- VII. elevação da produtividade, da competitividade e da renda;
- VIII. articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;
- IX. articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego (Resolução nº 575/2008).

Foram inseridas como responsabilidades da QSP as funções de “obtenção de emprego e trabalho decente”; o êxito nas atividades de empreendedorismo; “elevação da produtividade, da competitividade e da renda” e a função de garantir a permanência no mercado de trabalho. Essas responsabilidades estritamente relacionadas aos objetivos e necessidades e demandas do mercado não estavam postas na Resolução 333/2003.

Nessa nova elaboração (Resolução Codefat 575/2008²³⁵), a suposta “ótica dos trabalhadores” foi excluída das diretrizes, deixando de ser mencionadas as expressões e conceitos das diretrizes iniciais do PNQ, como a “perspectiva emancipatória”, “formação integral dos/as trabalhadores/as”, “formação cidadã”, “atuação cidadã no mundo do trabalho”, “universalização do direito dos trabalhadores à qualificação” e QSP como “construção social”, termos e expressões totalmente excluídos. Também há a retirada da menção à “redução da pobreza” como função social do PNQ.

Parece ter havido uma nova ênfase nas definições de QSP, distanciada das definições do MTE/SPPE de 2003.

Os termos “formação integral” e “formação cidadã” foram substituídos por “formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro”. Também se retirou a flexão de gênero ao longo das novas diretrizes (Resoluções Codefat 575/2008; 578/2008 e 638/2010).

Na Resolução 575/2008 a função da QSP passa a ser atribuída à perspectiva de desenvolvimento, colocada como “instrumento indispensável” à inclusão e à permanência no mercado de trabalho. Nesse novo direcionamento, a função primeira da QSP passa a ser o atendimento do projeto de desenvolvimento, como instrumento a serviço desse, bem como obter um emprego e permanecer no mercado de trabalho, o que se tornou responsabilização direta da QSP (Resoluções Codefat 575 e 578/2008).

²³⁵ Entre exclusões e inclusões, o termo “trabalho como princípio educativo” continuou sendo usada na Resolução Codefat 575/2008.

A exclusão de determinados termos, expressões e conceitos e a inclusão de outros é interpretada por nós como ação intencional dentro da política, indicando as mudanças e reorganizações internas dentro da QSP, manifestadas concretamente nas diretrizes, na matriz discursiva e em âmbito mais geral, na movimentação de interesses, disputas e poder que permeiam as políticas sociais, as relações de poder e a arena política de forma mais ampla. Nesse sentido, os discursos, textos/documentos são, ao mesmo tempo, “produto e produtores de orientações políticas”, o que implica que “sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 433).

Os discursos, textos/documentos são importantes integrantes da “arena política” das relações sociais, estão sujeitos a um processo contínuo de interpretação e recriação, o que envolve um conjunto de interesses, disputas, símbolos, poder. Portanto, a manutenção ou as mudanças no locus de poder tem interferência direta ou indireta, explícita ou implícita nos textos/documentos/discursos e em certas visões sobre educação e trabalho (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 433).

Retomando as mudanças postas nas Resoluções Codefat 575 e 578/2008, constatamos a inserção uma nova exigência fiscalizatória (não existente nas Resoluções do Planfor) sobre a população prioritária: “somente poderão ser beneficiários das ações de qualificação social e profissional do PNQ se apresentarem número de cadastro no Programa de Integração Social – PIS” ou PASEP, ou Número de Identificação Social (NIS). Caso o trabalhador selecionado para as ações de QSP não tenha nenhum número de cadastro destes citados, as instituições executoras de QSP “devem tomar as providências para que sejam devidamente cadastrados” (Resolução 578/2008).

Essa nova obrigatoriedade não apresentou nenhuma justificativa na resolução citada, no entanto, entendemos que visou identificar a inserção dos usuários no mercado de trabalho formal através do PIS, utilizando, para isso, as instituições executoras da QSP como fiscais da documentação dos usuários.

Entendemos que não se trata de uma ação de cunho social, com objetivo de fazer um elo entre Estado e demais serviços públicos, e sim, de uma nova função com objetivo fiscalizatório, para maior controle dos usuários. A função de “tomar as providências” para que os usuários sejam cadastrados no PIS e/ou NIS extrapola o papel de execução da QSP dessas instituições, papel esse já executado por outras instituições do SPETR e por outras instituições sócio assistenciais.

Não obstante, ainda na análise das resoluções implementadas durante o segundo governo Lula, é possível perceber que as novas diretrizes buscaram impor um viés mais quantitativo²³⁶ ao PNQ.

As instituições executoras passaram a ser incumbidas da intermediação, da inserção no mercado de trabalho, de apoiar atividades autônomas/alternativas de geração de trabalho e renda e de atender a um conjunto de exigências pedagógicas obrigatórias. A Resolução Codefat 578/2008 estabeleceu que essa inserção no mercado de trabalho deve ser nas seguintes modalidades: emprego formal; estágio remunerado; Programa Jovem Aprendiz; formas alternativas de geração de renda; empreendedorismo individual, inserção em associações, cooperativas e outras formas de “trabalho autogestionado”. Em nossa avaliação, alguns tipos de inserção, como Jovem Aprendiz e estágio remunerado, soam como uma forma de manipulação quantitativa da inserção no mercado de trabalho. Nesse ponto, a política parece não se preocupar com o tipo de inserção, desde que se comprove que houve algum tipo de inserção, formal ou não.

Outra Resolução Codefat (638/2010) reforçou esse “novo” caráter quantitativista atribuído à QSP, determinando que as instituições executoras de PlanSeQs devem inserir²³⁷ no mínimo 30% dos beneficiários no mundo do trabalho²³⁸. Se não conseguirem atingir essa meta, há previsão de restituição financeira: “o não cumprimento da meta de inserção sujeitará o conveniente à restituição de 25% (vinte e cinco por cento) do valor gasto na qualificação social e profissional por beneficiário não inserido no mundo do trabalho” (Resolução 638/2010). Apesar dessa imposição, é importante repetir que o PNQ não tem condições de interferir nos determinantes do emprego, nos fatores macroeconômicos e de conjuntura

²³⁶ As metas de inserção estavam previstas desde o início do PNQ. No entanto, a Resolução Codefat 575/2008 delimitou que as instituições executoras devem comprovar formalmente a inserção dos cursistas no mercado de trabalho, apresentando uma lista de documentos comprobatórios (Resolução Codefat 638/2010) a serem encaminhados ao MTE.

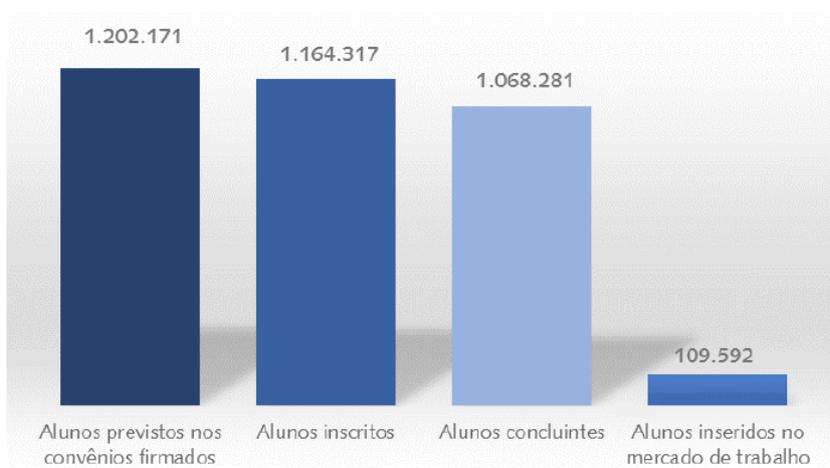
²³⁷ Para comprovar essa inserção, as Resoluções Codefat 578/2008 e 638/2010 listam uma extensa relação de documentos aceitos como comprovatórios da inserção de beneficiários no mundo do trabalho. A documentação exigida beira o absurdo. Somente a título de exemplificação, como comprovação da inserção de cursistas no mercado de trabalho são aceitas “cópias legíveis” de documentos que atestem: abertura de microempresa; registro como profissional autônomo (comprovante de pagamento de, pelo menos, uma contribuição ao INSS); financiamento para implantação de empreendimento próprio; comprovante de aquisição de espaço físico para funcionamento do negócio; comprovação de participação em associação ou cooperativa em funcionamento, etc. Legalmente, as instituições passaram a ser designadas a fiscalizar a inserção dos beneficiários no mundo do trabalho, em “troca” da titulação de usuários “qualificados”. Entendemos que tal ação foge ao papel da QSP e das propostas de mudança que essa política almejou em 2003. Ademais, as funções de intermediação e inserção já são executadas pelo Sine, centrais sindicais, empresas privadas, gerando, assim, mais uma sobreposição de funções em prol de uma faceta quantitativista da QSP.

²³⁸ Os PlanSeQs Formais voltados a atender ao público do grupo de trabalhadores/as em empresas afetadas por “processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva” ficam desobrigados do cumprimento da meta mínima de 30% de inserção de beneficiários no mundo do trabalho (Redação dada pela Resolução 638/2010).

política que envolvem a geração de empregos. Os dados do Gráfico abaixo sobre inserção dos cursistas PNQ no mercado de trabalho ratificam essa assertiva.

Apesar de a taxa de evasão ser pequena entre os cursistas PNQ (entre os inscritos no período de 2004 e 2013, 91,7% concluíram o curso, o que representa 1.068.281 cursistas), pouco mais de 10% destes se inseriram²³⁹ no mercado de trabalho, conforme os registros dos bancos de dados analisados pela CGU (2017, p. 20). No entanto, essa inserção pode ser maior, dada a absorção elevada pelo mercado informal.

Gráfico 3 - Resultados Totais do PNQ de 2004 até fevereiro de 2016



Fonte: CGU (2017, p. 20), com base em dados extraídos dos sistemas gerenciais do programa (Sistema Mais Emprego e SIGAE).

Com base nos dados apresentados no Gráfico 3, a CGU (2010, p. 21) avalia que a inserção no mercado de trabalho após a qualificação apresenta-se muito aquém das metas de inserção²⁴⁰ formal traçadas pelo próprio PNQ para 2010, o que indica que a qualificação não estabelece vínculo direto e automático com a inserção formal, por isso, a CGU (2010) afirma que não é possível estabelecer uma correlação entre a admissão formal do trabalhador e a participação no PNQ, haja vista a ausência de instrumentos metodológicos para tal afirmação.

Juntamente com essas novas mudanças e obrigações impostas às instituições executoras, Kuenzer (2006) afirma que essas instituições não viram com entusiasmo tantas

²³⁹ Como visto acima, a pesquisa de Marinho; Balestro e Walter (2010) com egressos do PNQ em 2007 constatou que 20% dos entrevistados passaram a trabalhar na área do curso. Essa pesquisa entrevistou cursistas finalistas no ano de 2007. Já os dados da CGU (2017) se referem ao banco de dados Sigae e a inserção no mercado formal, no período de 2004 e 2013.

²⁴⁰ De acordo com a CGU (2010), 30% dos concluintes do ano de 2010 deveriam ser inseridos formalmente no mercado de trabalho após a conclusão de um curso PNQ. Como se observa nos dados apresentados, essa meta não é atingida.

imposições instituídas pelo PNQ. A elevação da carga horária²⁴¹, a exigência Plano de Trabalho, de planejamento pedagógico-metodológico, de metas de inserção e de inclusão obrigatória de determinados conteúdos causou a “perda de interesse das agências formadoras, que não consideram atrativo o investimento para cursos mais extensos e que integrem conhecimentos básicos, o que não tem feito parte de sua experiência” (KUENZER, 2006, p. 890). Isto significa que a perspectiva original do PNQ visando promover “educação integral” e as demais mudanças pontuadas nas dimensões dos Tópicos 3.2 e 3.5 não se mostraram tão atrativas para as instituições executoras, acostumadas com cursos de carga horária média de 40 a 60 horas, típicos do Planfor²⁴², com poucas exigências pedagógicas, de infraestrutura, de monitoramento e sem obrigatoriedade de tantas outras funções, muitas das quais já executadas por outras instituições do SPETR.

Por parte dos trabalhadores, Kuenzer (2006, p. 890) conclui que o público-alvo “busca alternativas que viabilizem inclusão a curto prazo, com o que é difícil integralizar turmas”, isto é, parcela considerável dos cursistas buscam formação associada à inclusão imediata no mercado. Já Marinho; Balestro e Walter (2010) pontuam que nas cidades de interior os cursos com carga horária mais elevada encontram baixa adesão. Por isso, a elevação da carga horária, considerada pelo MTE como estratégia pedagógica para inclusão de novos conteúdos e para melhoria da qualidade dos cursos, não foi, necessariamente, vista como medida positiva pelas instituições executoras, nem por muitos usuários.

Mais uma mudança que cabe ser destacada é a permissão para que Emendas Parlamentares²⁴³ destinem recursos para PlanSeQs. As Resoluções 578/2008 e 638/2010 permitem que uma emenda indique através de projeto as instituições que farão a execução da QSP. Esse projeto deve ser submetido à Comissão Estadual de Trabalho da respectiva unidade federativa “para fins de conhecimento” (Resolução 578/2008, Artigo 10, § 5º), isto é, não cabe à Comissão aprovar ou reprovar tais projetos oriundos de Emendas.

Vale resgatar que o PNQ em 2003 deveria estabelecer uma nova “dimensão ética, sob o propósito de garantir transparência no uso e gestão dos recursos públicos [...] e adoção de

²⁴¹ Os cursos ofertados pelo PNQ, em 2003, tiveram carga horária média de 110,97 horas. Em 2004, a carga horária média foi de 191,93 horas e em 2010 de 197 horas (MTE, 2007, p. 53). Nesse ponto, é possível verificar uma tentativa sistemática do PNQ em atingir a carga horária proposta de 200 horas, que é o padrão orientado pela OIT para esse tipo de qualificação profissional.

²⁴² No Planfor a carga horária média foi de 62,4 horas, em 2002 (SILVA, 2011, p.193).

²⁴³ Resolução Codefat 578/2008, ratificada pela Resolução Codefat 638/2010: “A entidade de qualificação indicada por Emenda Parlamentar para executar ações do PlanSeQ deverá apresentar seu projeto, previamente ao início das ações de qualificação social e profissional, à respectiva Comissão Estadual de Trabalho da Unidade da Federação onde será executado o projeto, para fins de conhecimento, destacando metas físico-financeiras, setor econômico e ocupações a serem atendidas” (Resolução Codefat 578/2008, Artigo 10, § 5º).

mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos”, bem como uma nova “dimensão institucional” na qual “torna-se ainda mais estratégico o papel do CODEFAT [...] e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, para garantir uma efetiva participação e controle social” (MTE/SPPE, 2003, p. 21). O suposto “papel estratégico” das comissões estaduais e municipais de trabalho parece ter sido abandonado com a proposta de QSP via emendas parlamentares.

Tais resoluções (Resoluções Codefat 578/2008 e 638/2010) inseriram a possibilidade de nova fonte de recursos (via emendas parlamentares) para a QSP, algo à primeira vista positivo, mas que, ao mesmo tempo, abriu uma nova relação institucional entre instituições executoras e Comissões Estaduais de Trabalho, de forma que a função formal de aprovação dos projetos e o papel fiscalizatório das comissões foram apagados das novas diretrizes. E ainda, essas modificações duvidosas podem impactar o papel das comissões no sentido de esvaziá-las, de diminuir a participação e o controle social.

Não são especificados critérios para que projetos indiquem as instituições executoras, deixando margem de dúvida para interpretação ambígua sobre o compromisso com as dimensões ética e pedagógica, as quais o PNQ tanto destacou em suas diretrizes de 2003. Nesse ponto, entendemos que essas direções abrem brecha formal para uma relação duvidosa entre políticos e suas emendas, instituições executoras e Estado.

Outra mudança ocorreu a partir de 2006, instituindo que todos os trabalhadores que procurarem um Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda²⁴⁴, para qualquer serviço, deverão ter “obrigatoriamente preenchidos os campos relacionados à qualificação” (MTE/SPETR, 2006, p. 22). Para habilitação ao seguro-desemprego, o atendente deverá obrigatoriamente realizar a inscrição do usuário na “intermediação de mão-de-obra e a verificação de vagas disponíveis condizentes com sua qualificação e remuneração anterior. Não existindo vagas disponíveis condizentes com a qualificação e remuneração anterior do requerente, o requerimento ao seguro-desemprego será efetivado, e seu benefício liberado” (MTE/SPETR, 2006, p. 22).

²⁴⁴ A Resolução 466/2005 criou a figura dos Planos Plurianuais Estaduais e dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda. A partir de 2006, os órgãos integrantes da rede de atendimento ao trabalhador, do Sistema Nacional de Emprego - Sine, deverão adequar suas estruturas de postos existentes aos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda. Esses Centros deverão, prioritariamente, se utilizar das estruturas já existentes, que são mantidas por meio da celebração de convênios para a manutenção dos Sines, ou outras (MTE/SPETR, 2006, p. 21). Os Planos Plurianuais Nacional e Estaduais foram regulamentados pela Resolução 466/2005. Esses planos servem como ferramentas de planejamento, visam à integração das ações do SPETR no território. O Plano Plurianual Estadual é pré-requisito obrigatório para o estabelecimento de convênios entre MTE e Secretarias Estaduais.

Somente após essa verificação e constatando-se a não existência de vagas “disponíveis condizentes com a qualificação e remuneração” seu requerimento ao seguro-desemprego será efetivado, e seu benefício liberado. Caso exista alguma vaga condizente, o trabalhador “deverá receber carta de encaminhamento à vaga em questão no ato”. Para recusar essa vaga o trabalhador deverá justificar formalmente tal recusa, mas essa somente será aceita “em situações previstas em regramento do MTE” (MTE/SPETR, 2006, p. 22). Após esses procedimentos, “ainda que o requerimento de uma trabalhadora ou trabalhador se efetive, seu cadastro deverá permanecer ativo para a intermediação de mão-de-obra, para o caso de surgir outra vaga, para a qual deverá ser convocado” (MTE/SPETR, 2006, p. 23).

Os processos que dificultam o acesso ao seguro-desemprego tendo a qualificação como argumento já estavam em curso antes de 2006. A Resolução Codefat 392/2004 previa que: “Art. 19. O Seguro-Desemprego será cancelado: I – pela recusa, por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior”. E ainda, “§ 4º Caso o trabalhador seja convocado para um novo posto de trabalho e não atender à convocação por 3 (três) vezes consecutivas, o benefício será suspenso”.

Essas modificações criaram barreiras para acesso ao Programa Seguro-Desemprego, reforçando a não qualificação como causa direta do desemprego e a máxima liberal de que “todo homem busque sua subsistência pelo trabalho” (ROSANVALLON, 1998, p. 117), devendo ser essa a orientação a direcionar as políticas sociais e o Estado. Nesse ponto, podemos afirmar que a perspectiva moral sobre o trabalho tem impacto significativo sobre a classe trabalhadora, sobre serviços e benefícios aos quais essa classe tem acesso, avigorando a perspectiva de que o trabalho não deve ser recusado – perspectiva válida somente para as classes trabalhadores e, principalmente, para os segmentos mais empobrecidos desta-, sob pena, no caso do Programa Seguro-Desemprego, de perda do benefício, sendo a qualificação profissional “compatível” o argumento que valida essa ação moralista, conservadora, fiscalizatória e punitivista para com os usuários desse programa.

Ao viabilizar esse tipo de reorganização e de configuração na QSP, o PNQ permitiu que a qualificação fosse usada como argumento moral conservador para que um trabalhador não “recuse trabalho”. Também admitiu que formas duvidosas de projetos (de emendas) entrassem em exercício na Política de Qualificação e que determinadas orientações de formação e de condução do PNQ caminhassem em rota oposta à dimensão pedagógica e ideológica originalmente proposta em 2003, indicando que o pêndulo das relações sociais estabelecidas nessa política pública imprimiu novas marcas em suas diretrizes e direcionamentos. Esses elementos colocam em xeque as dimensões e a retórica de “mudança

qualitativa”, de inovação na QSP apregoada em 2003. Seria, então, uma direção ideológica, retórica e uma matriz discursiva apenas formais?

Entendemos que a orientação inicial de 2003 formalizada em diretrizes, em uma matriz discursiva e em documentos oficiais não se constituiu somente em mudanças simbólicas, discursivas e/ou formais nas diretrizes da QSP, porque tais elementos, embora sejam importantes sustentáculos da racionalização dominante, não garantem, sozinhos, a sustentação necessária das condições hegemônicas de (re)produção, já que essa sustentação exige fundamentos materiais (MÉSZÁROS, 2014). Isso significa que além da ação concreta das políticas sociais sobre as condições de vida, de trabalho e de formação, as políticas desse governo se dirigiram para modificações materiais reais das populações mais empobrecidas, de forma que as diretrizes formais não se tratam de meros discursos vazios, ao contrário, aliado às diretrizes formais, um conjunto de políticas públicas promoveu crescimento econômico e melhorias reais nas condições de vida e de trabalho dos mais pobres, sustentando o movimento dinâmico e materialmente ancorado das ideologias dominantes.

Nesse ponto, Ianni (2004) afirma que a busca pela sedimentação ideológica na sociedade de classes tem uma característica importante: ela se dirige para fatores psicológicos e materiais, sobretudo com o estímulo ao consumismo de bens materiais²⁴⁵, incentivado pelo governo e insistentemente propagandeado nas mídias (IANNI, 2004). Essa estratégia tem um apelo que, direcionado para as classes médias e para as frações mais empobrecidas da classe trabalhadora – impulsionadas pelo consumo e por políticas econômicas –, compõe uma forma de adesão amparada pela base estrutural objetiva da sociedade de classes.

Isto significa que a ideologia e suas formas específicas (jurídicas, filosóficas, políticas, culturais, etc.) nunca são somente formais, retóricas, despropositais e abstratas, uma vez que estabelecem “laços estruturais” originados da “base de determinações materiais” que a sustentam e que garantem a reprodução bem sucedida da sociabilidade (MÉSZÁROS, 2014, p. 238). Esta integração recíproca entre a ideologia da ordem estabelecida e os interesses dominantes, ou essa “articulação material”, é exitosa porque é amparada por uma rede de instituições para sustentação organizacional e por instrumentos viáveis para tornar a base material amplamente sustentada e consensual na vida social (MÉSZÁROS, 2014, p. 476).

É com base nesses elementos que compreendemos o movimento dinâmico, a construção de racionalidades e os direcionamentos dados ao PNQ apontados nesse tópico, isto

²⁴⁵ Bottomore (1988, p. 243, grifos do autor) afirma que “o fetichismo da mercadoria é o exemplo mais simples e universal do modo pelo qual as formas econômicas do CAPITALISMO ocultam as relações sociais a elas subjacentes”.

é, como parte do movimento das políticas sociais em um contexto particular, marcado por um governo capaz de implementar uma “bem sucedida” política de “pactuação” de interesses entre classes (COLOMBI, 2018), expressando nessas políticas em voga as mudanças, os interesses e as disputas pela direção das políticas sociais, da QSP e, de forma mais ampla, pelas diretrizes econômicas e políticas do governo.

A movimentação de interesses e disputas dentro do PNQ pode ser vista, ainda, por outros aspectos: na manutenção da execução da QSP por instituições privadas, reforçando as parcerias público-privadas e na disputa pelo fundo público do FAT, responsável pelo financiamento do PNQ.

As instituições privadas foram responsáveis por 54,3% da oferta de educação profissional (níveis básico, técnico e tecnológico) no ano de 2008 (SILVA, 2011, p. 244). A prevalência da oferta privada da qualificação é uma característica que se manteve nos três planos/programa: Planfor, PNQ e Pronatec, sendo neste último uma característica que se tornou aguda, como será visto no próximo capítulo.

Silva (2011) mostra, com base em dados do EducaCenso, que dos 33.006 cursos profissionalizantes executados em 2008, 27.186 foram oferecidos por instituições privadas e somente 5.820 foram ofertados por instituições federais, estaduais e/ou municipais, ou seja, a iniciativa privada respondeu por 82,36% dos cursos profissionalizantes desse ano (SILVA, 2011), sinalizando uma evidente tendência à privatização da execução da política de qualificação e consequente fortalecimento das instituições do “terceiro setor” e de instituições privadas de ensino (Tabela abaixo).

Tabela 3 – Distribuição das entidades do Terceiro Setor no Brasil por área de atuação
Área Qtde. Entidades Qtde. (%)

Área	Qtde. Entidades	Qtde. (%)
Habitação	322	0, 12%
Saúde	3. 798	1, 38%
Cultura e recreação	37. 539	13, 61%
Educação e pesquisa	17. 493	6, 34%
Assistência social	32. 249	11, 69%
Religião	70. 446	25, 53%
Associações patronais e profissionais	44. 581	16, 16%
Meio ambiente e proteção animal	1. 591	0, 58%
Desenvolvimento e defesa de direitos	45. 161	16, 37%
Outras entidades sem fins lucrativos	22. 715	8, 23%
TOTAL	275. 895	100, 00%

Fonte: SILVA (2011, p. 247). Destaque do original. Elaborado a partir dos dados do IBGE (2004).

A tabela aponta que as instituições religiosas representaram 25,53% do total de instituições do terceiro setor registradas no país em 2004, seguidas pelas instituições voltadas para o “desenvolvimento e defesa de direitos”²⁴⁶, com 16,37%, e as atuantes em associações patronais e profissionais que representaram 16,16% das entidades nesse ano. Isso significa que “mais de um quarto das entidades sem fins lucrativos constituídas no Brasil encontram-se relacionadas à religião” e que as “organizações realmente dedicadas à educação e à pesquisa apresentam o percentual de apenas 6,34%” (SILVA, 2011, p. 247).

Diante disso, a autora evidencia uma evidente preocupação com a execução da política de qualificação, já que esta tem sido ofertada em grande parte por diversas instituições do terceiro setor que não necessariamente são especialistas em educação profissional. No âmbito da QSP, a autora constata que estas instituições têm “cumprido o papel social de ser um agente mobilizador do fundo público de qualificação, realizando a qualificação que interessa ao mercado”, a partir de interesses privados, com recursos públicos (SILVA, 2011, p. 250).

Apesar de o Planfor e o PNQ (Resoluções Codefat 258 e 333/2003) exigirem que as instituições sejam “comprovadamente especializadas no ensino profissional” (Planfor) ou que “comprovadamente executem ações de qualificação” ou que sejam “comprovadamente especializadas na qualificação” (PNQ), o que de fato tem se concretizado, como aponta Drabach (2018), é um projeto de formação vinculado ao mercado, aos interesses de instituições privadas, dirigido “pelo alto”, e, mesmo que os trabalhadores também tenham representação nas comissões gestoras, no Codefat e nas políticas sociais, a direção privada do projeto de formação é uma tendência do Planfor e do PNQ, que será ainda mais impulsionada no Pronatec.

Mantendo a execução privada da QSP, o PNQ previu novas regras pedagógicas para a celebração de convênios entre MTE e instituições executoras do terceiro setor. Estas devem apresentar projeto pedagógico-metodológico²⁴⁷ contendo, dentre outros aspectos: justificativa, objetivos, estrutura detalhada de custos, comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores, experiência comprovada na realização de intermediação de mão

²⁴⁶ Tais como associações de moradores e centros comunitários (SILVA, 2011, p. 247).

²⁴⁷ A Resolução 333/2003 exige que as instituições executoras apresentem algumas comprovações, com base em uma lista de documentos (Resolução Codefat 333/2003, Anexo I), tal como já ocorria com o Planfor. No entanto, o PNQ estende essa lista, destacando a exigência de projeto político-pedagógico (devem ter objetivos, metodologia, carga horária, cronograma, etc., explicitamente delimitados) e docente detalhado e parecer circunstanciado da equipe da Secretaria Estadual ou municipal relativo às entidades e cursos contratados.

de obra, critérios de eficiência e eficácia, capacidade de cumprimento das metas físico-financeiras, etc. (Resolução Codefat 575/2008, Art. 22).

Essas exigências indicam a tentativa formal de garantir um padrão pedagógico mínimo, bem como de gestão e planejamento. Por outro lado, a manutenção privada da execução da QSP não foi questionada, passando, com tais resoluções, a impressão de que o PNQ reforçou a preocupação com a “qualidade pedagógica” e com a infraestrutura ofertada aos estudantes, no entanto, em nenhum momento esse conjunto de mudanças postas nos documentos e nas diretrizes oficiais apresenta algum questionamento sobre a perpetuação da execução privada da QSP e sobre os múltiplos interesses que perpassam os recursos do fundo público, mantendo, assim, a argumentação ideológica e bem sucedida de que estas instituições privadas são exímias executoras de políticas sociais (FONTES, 2010).

Há, inclusive, um problema de prestação de contas com essas instituições da chamada “sociedade civil”, que são pautadas por um ordenamento jurídico privado e “fogem aos controles públicos da União” (KUENZER, 2006, p. 899). A comprovação da qualificação fica restrita ao quantitativo de jovens qualificados, sendo exigido que, destes, ao menos 30% (Resolução 578/2008) devem ser encaminhados para inserção no mundo do trabalho. Dessa forma, os relatórios de prestação de contas dessas instituições são, segundo Kuenzer (2006, p. 899), “meramente formais, sem que se tenha indicadores de qualidade e efetividade social, e, por consequência, do bom uso dos recursos públicos”.

A Tabela abaixo exhibe a distribuição dos educandos inscritos em cursos do PNQ entre 2005 a 2007, a nível nacional, considerando o tipo de instituição executora.

Tabela 4 - Distribuição dos educandos inscritos nos cursos do PNQ por tipo de instituição executora - Brasil 2005-2007 (em %)

Tipo de instituição executora	2005	2006	2007
Associação comunitária ⁽¹⁾	6,7	9,2	7,6
Associação de produtores/cooperativas	1,8	1,9	1,2
Empresariais ⁽²⁾	4,1	3,5	2,9
Escolas técnicas públicas	3,8	2,6	1,8
Especializadas em qualificação social e profissional ⁽³⁾	7,3	11,3	9,6
ONGs	19,6	21,5	23,3
Outras	10,6	13,7	11,3
Sistema S	32,5	25,5	31,5
Sindicais ⁽²⁾	8,3	8,0	7,3
Ensino superior ⁽⁴⁾	5,3	2,7	3,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE (2008, p. 52) com base dados SIGAE/MTE. Base de Gestão da Qualificação. Notas do DIEESE: (1) Inclui instituições religiosas e grupos de afinidade; (2) Inclui centrais sindicais, escolas, instituições, fundações, confederações, associações e outros; (3) Inclui fundações, instituições e escolas; (4) Inclui universidades, institutos, faculdades e fundações. Obs.: Dados parciais.

O Sistema S foi o maior receptor de educandos (32,5% dos educandos de 2005; 25,5% em 2006 e 31,5% em 2007). As ONGs representaram a segunda maior captação de educandos (19,6% dos educandos em 2006; 21,5% em 2006 e 23,3% em 2007) (DIEESE, 2008). As escolas técnicas públicas e as associações de produtores/cooperativas configuram entre as instituições com menor participação de educandos inscritos (DIEESE, 2008).

Uma importante mudança na execução da QSP ocorreu em 2008 com o Acordo de Gratuidade²⁴⁸ (Decreto no 6.635/2008), firmado entre governo federal e Sistema S, com objetivo de expandir o acesso ao ensino profissionalizante. O Acordo estabeleceu que dois terços dos recursos destinados ao Senai²⁴⁹ e ao Senac sejam investidos no custeio de vagas gratuitas para estudantes de baixa renda, com cursos de formação inicial e continuada com carga horária mínima de 160 horas (Decreto 8.268/2014).

O Acordo de Gratuidade é considerado por Drabach (2018, p. 76) “um grande avanço” para se debater “o uso dos recursos oriundos da contribuição compulsória destinada a estas instituições”, bem como a “autonomia absoluta” que essas instituições têm em relação à formação profissional de trabalhadores. Até o Acordo “não havia uma regulamentação que atrelasse a oferta gratuita de matrículas em cursos de formação profissional a partir desses recursos”, sendo assim, esse Acordo representou um primeiro e importante passo na tentativa de regular os recursos oriundos de tributos indiretos arrecadados sobre a folha de pagamentos por meio de contribuição compulsória, uma vez que a gestão desses tributos pelas instituições do Sistema S é “pouco transparente” e o uso é centrado em interesses das empresas vinculadas a ele (DRABACH, 2018, p. 76). Essa relação e essa lógica não somente foram mantidas, assumidas e estimuladas, como passaram a ocorrer de modo ainda “mais intenso” no governo Lula, afirma a autora.

É necessário pontuar que o perfil de formação ofertado por tais instituições do SNA, “que se dedicam prioritariamente à formação profissional continuada de curta duração”, como descreveu Bordignon (2020), se afasta do perfil originalmente traçado pelo PNQ na Resolução 333/2003 e em seu documento de criação (MTE/SPPE, 2003). A concepção de formação defendida por essas instituições é, segundo Souza (2015), voltada para a aplicação

²⁴⁸ Os Decretos 6.633 e 6.635, ambos de 5 de novembro de 2008, estabelecem o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e MEC. O Senac e o Senai “comprometeram-se a vincular o valor correspondente a dois terços de sua receita líquida da contribuição compulsória geral para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional. Essa vinculação seria atingida, de modo progressivo, a cada ano, até ser integralizada em 2014” (SENADO, 2017, p. 52).

²⁴⁹ No caso do Senai, tal decreto “passou a vincular o valor correspondente a dois terços da sua receita bruta de contribuição compulsória para vagas gratuitas, evoluindo, anualmente, de 50% em 2009 para 66,6% a partir de 2014” (RODRIGUES, 2014, p. 33).

diretamente produtiva dos conhecimentos e dos processos de trabalho, isto é, uma formação para construção de uma mentalidade direcionada às novas necessidades de flexibilização da força de trabalho e da produção, para o “domínio de aptidões técnico-produtivas adequadas ao nível de racionalização do trabalho” na era flexível (SOUZA, 2015, p. 275).

Outras marcas que indicam que a própria qualificação é uma relação social em permanente movimento e disputa (BORDIGNON, 2020) foram impressas no PNQ e podem ser vistas ainda em outro direcionamento tomado pela QSP, destinando um Plano Setorial de Qualificação para um segmento “social” específico: autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária, trabalhadores rurais e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social (Resolução Codefat 575/2008).

A modalidade²⁵⁰ chamada PlanSeQs Social²⁵¹ previu oferta de QSP e integração com outras políticas do SPETR, principalmente crédito.

A política de economia solidária inaugurada pelo governo Lula constituiu uma inovação nessa área. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho, deu ênfase às “alternativas de geração de trabalho e renda”, em confluência com o “projeto de desenvolvimento de longo prazo”, com “inclusão social e redistribuição de renda” (LULA DA SILVA, 2002), estreitando relações com movimentos sociais e do campo.

Além de qualificação específica para a economia solidária, o governo federal fortaleceu linhas de crédito e incentivou a expansão de associações, cooperativas e outras formas autogestionárias de produção (LESSA, 2011). Assim, a economia solidária, até então pouco atendida por políticas públicas, formou uma importante base de apoio ao governo Lula, estreitando, pela via dessa política, laços ideológicos-materiais entre os segmentos pertencentes a essas formas associativas e o governo.

Esse movimento, além de atender setores populares ligados à agricultura familiar, movimentos sociais do campo e da cidade, colaborou para a construção de uma imagem de

²⁵⁰A Resolução Codefat 575/2008 abriu possibilidade para que os PlanTeQs sejam executados por consórcio de municípios e por municípios com mais de 200 mil habitantes (Artigo 7º), sendo, nesses casos, as Secretarias Municipais de Trabalho responsáveis pela gestão; as Comissões Municipais responsáveis pela análise, aprovação e homologação em primeira instância, depois encaminhados ao MTE para aprovação final.

²⁵¹A Resolução Codefat 575/2008 possibilitou novas modalidades de PlanSeQs. São descritas três submodalidades, a saber: 1) Plano Setorial Formal, para atender trabalhadores assalariados do setor produtivo; 2) Plano Setorial Social, para atender autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária e, acrescido pela Resolução 638/2010 trabalhadores rurais e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social; e 3) Plano Setorial Emergencial, para atender “vítimas do desemprego em massa causado por fatores econômicos, tecnológicos e/ou sociais relevantes”, e fatores ecológicos acrescidos pela Resolução Codefat 638/2010.

preocupação com os mais pobres, isto é, por associação à construção generalista – e no caso específico em análise dos governos Lula – de uma imagem social de um Estado “soberano coletivo e, ao mesmo tempo, humildemente dedicado representante dos indivíduos particulares - na distribuição do produto social total” (MÉSZÁROS, 2014, p. 144).

De certa forma, tais “alternativas” podem conviver concomitantemente aos grandes capitais, sem incomoda-los. Além disso, todas essas formas de produção “alternativas” podem/devem ser incluídas na construção de uma sociedade de ideologias “pluralisticamente dominante” (MÉSZÁROS, 2014, p. 285), materializando a suposta face humanista do capital dos tempos neoliberais, conferindo concretamente a “ordem socialmente dada” o agradável ar de inovação, de modernização, de inclusão social e econômica, de combate à pobreza e, assim, renovando os valores do modelo democrático, inclusivo e plural, ou, nas palavras de Mézáros (2011, p. 74), são as necessárias ações “corretivas” do capital, de forma a manter o poder do “sistema global de capital”.

Outra forma de interpretar essa construção apologética da ordem socialmente estabelecida vem de Freire (2006). Nas palavras do autor, o processo de construção de valores orientados para a prática tem a capacidade “de nos *amaciar*” para “mansamente” aceitarmos certas orientações políticas e ideológicas que são traduzidas para as classes populares em linguagem informal e motivacional, porém ditadas hierarquicamente “de cima”. Esse processo de “amaciar” não deve ser subestimado, pois é uma condição indispensável para a aceitação da realidade, da “ordem natural”. Essas construções guardam um “poder de persuasão indiscutível” (FREIRE, 1996, p. 132) que traduz uma visão de mundo privada para todas as classes.

Não se nega que esta perspectiva também promoveu avanços nos debates sobre economia solidária e outras formas “alternativas” de produção, de geração de emprego e renda, fortalecendo esses setores, suas organizações, possibilitando o crescimento destes, o que é avaliado como positivo, principalmente para regiões mais pobres e para famílias mais pobres. O que se coloca em discussão é que tais formas, como economia solidária, agricultura familiar, cooperativismo, são casos de “sucessos *parciais* isolados”, que não afetam “as condições de existência *como um todo*” (MÉSZÁROS, 2011, p. 74, grifos do autor), portanto, os limites de expansão dessas formas estão determinados pelos parâmetros do padrão de desenvolvimento vigente, isto é, essas formas somente são admitidas enquanto não ousam “pôr em dúvida” o poder do capital e as ideologias da racionalização (MÉSZÁROS, 2011), enquanto não representam nenhum tipo de “ameaça” e enquanto atuam amenizando

expressões da questão social, colaborando com a “reprodução bem sucedida” desse padrão citado.

No próximo Tópico abordaremos outro “estímulo mobilizador” prático do PNQ: o fortalecimento do empreendedorismo²⁵² como direcionamento prático do SPETR e da QSP.

4.7 O FORTALECIMENTO DO EMPREENDEDORISMO COMO DIRECIONAMENTO PRÁTICO DO SPETR E DO PNQ

Dentro das construções ideológicas que circunscrevem o PNQ, há outro direcionamento bastante específico operacionalizado de forma ampla pelo SPETR: a defesa do empreendedorismo como “estímulo mobilizador” prático das políticas desse sistema.

De 2008 a fevereiro de 2013 foram inscritos 2,7 milhões de microempreendedores individuais (Lei Complementar 128/2008, popularmente chamada de Lei do MEI), o que representou cerca de 30% do total de trabalhadores por “conta própria” até fevereiro de 2013 (IPEA, 2013). Para Colombi (2018, p. 101-2), essa política de formalização permite “esconder a relação de emprego” e “nivela por baixo o acesso à proteção social”, já que o registro de MEI gera o acesso à previdência social²⁵³, porém com direitos e garantias parciais em relação ao contrato formal CLT.

Significativa parcela dos MEIs (49,7% dos registrados em 2012) são trabalhadores “expulsos” do mercado formal de trabalho ou trabalhadores com pouco tempo de emprego (IPEA, 2013). Outra parcela significativa de MEIs está concomitantemente cadastrada no Programa Bolsa Família. No nordeste, 41% dos MEIS são também cadastrados no Bolsa Família; 32% no Sudeste; 10% no Norte; 10% no Sul; e 8% no Centro-Oeste (IPEA, 2013). Os dados indicam que parcela significativa de MEIs são pessoas em situação de pobreza, que outrora já usufruíram de uma relação formal de trabalho e que, com o MEI tornam-se prestadores de serviços, já que segundo o IPEA (2013), metade dos MEIs registrados em 2012

²⁵² Bordignon (2020, p. 216) afirma que a noção de empreendedorismo já era registrada nos debates econômicos da França “dos séculos XVIII e XIX, principalmente aqueles levados à frente por Richard Cantillon (1680-1734) e Jean Baptiste Say (1767-1832)”.

²⁵³ Apesar de terem acesso a alguns direitos previdenciários (como aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio doença e auxílio maternidade), a categoria MEI não acessa todos os direitos previdenciários e trabalhistas dos trabalhadores formais (como 13º salário, férias remuneradas, adicional noturno). Colombi (2018) destaca ainda que o segmento de MEIs está majoritariamente concentrado nos setores de comércio e serviços, que registram elevada rotatividade e salários baixos.

tinha uma relação formal de trabalho entre 2006 e 2010, indicando a substituição de contratos formais de trabalho por relações temporárias, esporádicas, de prestação de serviço.

Tomando o discurso das virtudes da atividade empreendedora como uma importante diretriz ideológico-material do SPETR nos governos Lula e Dilma, é importante adentrarmos um pouco mais nos direcionamentos e na sedimentação dessa construção ideológica específica que encontra sustentáculos não somente no SPETR e na QSP, mas atinge a vida social, o cotidiano, a educação formal.

A construção ideológica em prol do empreendedorismo encontrou sustentação material e orientações concretas dentro das políticas do SPETR, como políticas de crédito, de qualificação e de emprego, enquanto a perspectiva de “trabalho como princípio educativo”, da “formação integral” e da “perspectiva emancipatória” foram excluídas das diretrizes e documentos formais do PNQ, como apontam as Resoluções Codefat 466/2005, 575/2008, 578/2008 e 638/2010 analisadas no Tópico anterior.

Desde a primeira Resolução 333/2003 do PNQ, à QSP foi atribuída a função de aumentar a “probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo”, no entanto, desenvolver o empreendedorismo não foi um dos principais focos formais nessa primeira diretriz, ao contrário, esta se concentrou em demarcar a diferença qualitativa e ideológica em relação ao Planfor, apresentando uma nova concepção de QSP, categorias e definições, destacando nas diretrizes um viés progressista, como já analisado nos primeiros Tópicos desse Capítulo. No entanto, na medida em que novas resoluções (sobretudo as Resoluções Codefat 575/2008; 578/2008 e 638/2010) e documentos vão sendo publicados, mudanças significativas nos direcionamentos podem ser observadas (conforme Item 3.6), de forma que, o fomento ao empreendedorismo se torna uma importante diretriz do SPETR: as ações desse Sistema têm como objetivo principal a “inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras” (Resolução Codefat 466/2005, Art. 1º).

Entendemos o direcionamento ideológico e materialmente amparado para o empreendedorismo como um encaminhamento “prático e historicamente” “enraizado”, ou, nas palavras de Mészáros (2014), ao se referir às ideologias consensuais em geral: toda ideologia necessita de sustentação material, política e institucional e, para isso, constroem “um poder de persuasão” incalculável. As ideologias em geral, e aqui também podemos entender a ampla construção ideológica em prol do empreendedorismo, têm sobre os indivíduos particulares e sobre grupos sociais uma grande influência mental, que orienta

ações, comportamentos e que tem um direcionamento muito específico de encaminhar estes para a adesão “pacífica” a valores e ações práticas (MÉSZÁROS, 2014, p. 145).

Essa construção ideológica particular em prol do empreendedorismo tem direcionamento prático objetivo e pode ser constatada na pesquisa *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2004), de abrangência mundial, sobre a atividade empreendedora, que verificou que “numa lista de 34 países” o Brasil está “entre os sete que mais empreendem no mundo, no sentido de montar um negócio próprio, que exige coragem, ousadia, criatividade” (GEM, 2004, p. 11).

O “empreendedorismo por necessidade” foi o responsável por 46% dos novos negócios do ano de 2004, ou melhor, a sobrevivência empreendedora é a modalidade dominante no Brasil, transfigurando essa realidade de sobrevivência em valores virtuosos como “coragem, ousadia, criatividade”, que enaltecem as condutas e posturas individuais.

Os resultados de escolaridade apontam que 14% dos empreendedores brasileiros têm formação superior, outros 30% têm ensino fundamental incompleto (GEM, 2004). Os empreendedores com “11 anos ou mais de escolaridade” estão mais concentrados em atividades imobiliárias (atividades voltadas a assessoria e consultoria às empresas) e aluguel como seus negócios (GEM, 2010). Na análise da renda dos empreendedores, a pesquisa constatou que 80% possuem renda familiar menor que seis salários mínimos e, entre estes, 50% apresentam renda familiar inferior a três salários mínimos (GEM, 2004).

O perfil socioeconômico do empreendedor “por necessidade” brasileiro se assemelha (em escolaridade, renda) ao perfil dos cursistas de qualificação profissional. O GEM (2004, p. 30) destaca ainda que os empregos gerados pela modalidade “por necessidade” são, sobretudo, contratação de profissionais autônomos e com baixa qualificação profissional.

Quando se analisa a correlação entre renda e motivação para empreender, a pesquisa indica que nas rendas mais elevadas se concentra o empreendedorismo “por oportunidade”; inversamente, nas menores rendas se concentram os empreendedores “por necessidade” e esses estão concentrados em atividades voltadas à construção, à venda e manutenção de veículos e ao comércio varejista (GEM, 2010). Apenas 1% do total de pesquisados com renda familiar acima de 15 salários mínimos é empreendedor “por necessidade” (GEM, 2004).

Há, portanto, dentro do empreendedorismo uma nítida divisão de classe: os empreendedores “por necessidade” são os que possuem menor escolaridade e renda familiar nas menores faixas salariais. No lado oposto, os com renda e escolaridade mais elevadas

empreendem “por oportunidade”. Nesse aspecto, embora a ideologia seja transmitida como universal, desde as instituições escolares, meios de comunicação, políticas públicas e outras formas ideológicas específicas, ela se concretiza de forma diferenciada nos tipos de empreendimento e nas condições materiais de existência destes.

Embora o GEM não utilize obviamente o termo ideologia, traz uma argumentação enobrecedora do empreendedorismo como “força motriz de toda a realização ocidental”, que gera “empregos e impostos, promovendo o desenvolvimento econômico” e reconhecendo que a “força pujante” do empreendedorismo “pode ser considerado como alternativa significativa para a superação dos graves problemas que assolam a nação brasileira, em especial no tocante à geração de emprego e renda” (GEM, 2004, p. 13).

Essa construção vagarosa, que mescla diversos elementos culturais²⁵⁴, cotidianos e materiais, retrata o empreendedorismo como bom para a “nação brasileira”, como assertiva política de geração de emprego e de renda e como instrumento indispensável para um “país socialmente justo” (GEM, 2004), isto é, transforma essa construção ideológica em benesse para toda a sociedade.

Essa construção utilizou-se, por meio de seus ideólogos, de um mecanismo de infiltração social muito eficiente: a propaganda por meio de veículos de comunicação de massa, instrumento que promove importante infiltração e naturalização de ideologias no cotidiano. Assim, a vida cotidiana, as interações do dia a dia são constituintes de importantes relações para propagação e sedimentação de ideologia (MESZÁROS, 2008).

Já nos ensinava Mészáros (2008) que o cotidiano é fundamental para o processo lento de enraizamento das ideologias. Exatamente por ser dominante, a ideologia não se apresenta de forma dramática. Ao contrário, ela se instala nos espaços cotidianos, assumindo uma linguagem comum e formas ideológicas diversas. Preenche os espaços sociais, avança nas organizações e instituições, por isso, longe de ser um direcionamento abstrato, a ideologia dominante é uma orientação prática que define a racionalidade adequada, a “consciência prática necessária à sociedade de classes” e as formas de mobilização psicológicas e práticas direcionadas aos sujeitos coletivos reais (MÉSZÁROS, 2008).

²⁵⁴ A caricatura do brasileiro em ser “criativo” é transformada, dentro da construção ideológica do empreendedorismo, em uma virtude positiva particular do brasileiro para novos negócios. Um exemplo pode ser conferido na reportagem: “Jovem brasileiro é criativo, mas carece de educação para empreender. Daniel Duarte, do SAP Labs, acredita que o potencial do país seria maior com universidades aplicando a cultura de negócios”. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Startups/noticia/2016/06/jovem-brasileiro-e-criativo-mas-carece-de-educacao-para-empreender.html> Acesso em 29 de março de 2021.

Os tentáculos e a sustentação organizacional dessa ideologia empreendedora podem ser vistos nas universidades (públicas e privadas), partidos políticos, sindicatos, ONGs e em todas as classes sociais, no entanto, a classe média²⁵⁵ é uma grande sustentadora dessa construção autocomplacente que aparenta ser capaz de estabelecer uma cisão de interesses comuns: empreender é uma vontade comum, generalizante e acessível a todos.

Dentro das empresas, essa construção ideológica baseou-se na disseminação de que cada trabalhador deve atuar como um empreendedor de si, como responsável pela gestão de sua empregabilidade, deve promover de forma constante os meios para não somente ser empregável, mas para manter seu emprego, exercendo, para isso, as virtudes associadas a um empreendedor, e isto inclui qualificação e/ou requalificação constante como uma obrigação. Essa gestão depende exclusivamente do trabalhador e de suas atitudes individuais (KUENZER, 2007).

Para casos de fracasso do empreendimento ou que precisam de suporte, o Sebrae oferece a solução: diante do fracasso (individual, obviamente) a instituição oferece consultoria e cursos de capacitação para identificação das falhas (sempre individuais) e recomeço.

Analisando os motivos que levam o indivíduo a descontinuar um empreendimento, o GEM (2009) aponta que, em primeiro lugar são relatados problemas de ordem financeira, como a baixa lucratividade do empreendimento e a pouca obtenção de recursos. Outro fator, que representou 14% do encerramento de empreendimentos, é o fato de o empreendedor ter conseguido “outro trabalho”. Para o GEM (2009, p. 11), isso indica uma correlação com o “bom desempenho na geração de postos de trabalhos formais no Brasil no período em questão”, isso significa que, ao encontrar um trabalho formal, parcela importante do empreendedor “por necessidade” descontinua o empreendimento.

A chamada ao empreendedorismo pode ainda ser vista em discursos oficiais, como na posse do ministro Luiz Fernando Furlan na pasta da Indústria e Comércio, em 2003: “Nesse mundo globalizado, desenvolvimento significa também saber competir. Aqueles que têm os

²⁵⁵ A classe média é adepta preferencial de um conjunto de valores das ideologias dominantes, mas um em específico se destaca: a defesa da liberdade como um valor universal encontra nessa classe uma simbiose entre valores e interesses materiais (EAGLETON, 1997, p. 35). Como destaca Branco (2013), dentro da conjuntura “otimista” do governo Lula, o apoio substancial para as políticas econômicas veio da chamada classe média, adepta ao idealismo da mobilidade social: essa classe viu seu poder de compra se elevar, a expansão do acesso ao crédito, o crescimento do emprego formal, a política de valorização do salário mínimo, a ampliação da oferta e do acesso às políticas de qualificação profissional e de educação superior baterem à sua porta. Essa classe brindou-se ideológica e materialmente das benesses do contexto político econômico favorável do governo Lula (BRANCO, 2013).

negócios como um chamado, os que têm vocação para se entregarem às emoções de criar, planejar, produzir e vender bem, encontrarão nesse Ministério o reconhecimento de que precisam” (FURLAN, 2003, p. 4).

Dando voz à defesa oficial dessa construção ideológica, o ministro afirma que “o espírito empreendedor terá sempre nosso apoio. O Brasil precisa desse dinamismo mais do que nunca, porque temos pressa para crescer” (FURLAN, 2003, p. 4). Por isso, “confiro especial importância ao desenvolvimento e ao ingresso das pequenas e médias empresas, tão importantes para a nossa economia, para a geração de empregos no Brasil e também para o engajamento do Comércio Exterior” (FURLAN, 2003, p. 4).

A construção ideológica do empreendedorismo apresenta, portanto, argumentos racionais, materiais, psicológicos, subjetivos que se complexificam e se entranham na vida social como um todo, devendo, portanto, ser vista como uma construção que, embora esteja aparentemente mais relacionada ao campo econômico, se dissemina para todas as relações sociais de (re)produção da vida social no contexto sócio-histórico da sociedade contemporânea. Essa construção ideológica engloba, assim, todos os elementos da vida social, desde econômicos, políticos a culturais, perpassando o campo educacional, do mundo do trabalho e outras políticas públicas.

Essa ampla infiltração social ganha direcionamentos específicos para os segmentos mais populares, como nesse exemplo que se segue que, apesar de à primeira vista fugir à análise da QSP, serve para ilustrar de forma caricata a construção ideológica cotidiana e direcionada à qual nos referimos. Na Revista Cariri, encontramos a seguinte chamada: “Empreendedorismo e criatividade para driblar o desemprego”²⁵⁶. A primeira imagem da matéria mostra uma foto com a seguinte legenda “Empreendedor Luiz Augusto e sua bicicleta churrasqueira”. A imagem revela uma bicicleta simples e velha improvisada para se transformar, na parte da frente, em uma mini churrasqueira e, na parte de trás, em um suporte improvisado para uma caixa de isopor e uma vasilha plástica com farofa. Sobre o quadro da bicicleta encontram-se penduradas quatro sacolas plásticas e um guarda sol de praia aberto. Ao lado da bicicleta, Luiz Augusto, com semblante sério, porém, amigável, roupas simples, prepara seu churrasquinho para, como retrata a legenda, “gerar renda”.

²⁵⁶ Empreendedorismo e criatividade para driblar o desemprego. Disponível em: <https://caririrevista.com.br/empreendedorismo-e-criatividade-como-alternativa-para-driblar-o-desemprego/> Acesso em 23 de setembro de 2020.

A reportagem retrata Luiz Augusto como “orgulhoso” e “feliz” por seu “negócio ambulante”, responsável por garantir o sustento de seus quatro filhos e pelo aluguel de sua residência, em Crato, Ceará. Luiz Augusto, que “sabe apenas escrever o próprio nome”, se transformou em “empreendedor por necessidade” quando “pegou um dinheirinho e começou a empreender”, comprando a bicicleta usada e percorrendo as ruas para vender seu produto.

Utilizando uma linguagem direcionada para as massas e retratando um exemplo cotidiano de “como vencer na vida” por meio do empreendedorismo, a reportagem transmite valores, pensamentos, imagens, linguagem voltadas, como nesse exemplo citado, para o alinhamento dos pobres a uma construção social e a uma pedagogia empreendedora em processo de construção, disseminação e sedimentação constantes.

Como retroalimenta a reportagem, independentemente das condições de vida e trabalho, o mais importante é “trabalhar honestamente”, garantir seu sustento e “pagar as contas”, como o próprio Luiz ratifica. No histórico de trabalho de Luiz constam trabalhos na construção civil, cortador de cana-de-açúcar e vendedor ambulante. A mensagem que fica é: “mesmo com as dificuldades da conjuntura econômica e social”, os brasileiros desempregados “tentam seguir em frente”, “com a cabeça erguida”. Na receita, “criatividade pode ajudar a melhorar”.

O caso de Luiz Augusto é um protótipo, mas serve para exemplificar como as ideologias têm “determinações inerentemente práticas”, destinatários direcionados, mobiliza valores, condutas e motivações, envolve relações de poder, linguagem própria e estímulos mobilizadores que conduzem à ação e, para tanto, adquirem sustentação social, material e organizacional no metabolismo social (MÉSZÁROS, 2008).

Nesse ponto, entendemos que esta formação ideológica específica deve ser compreendida, como nos ensina Méészáros (2014), como parte das constantes renovações do capital para a “formação da consciência prática” na sociedade de classes.

O “sucesso” dessa construção ideológica sobre o empreendedorismo no Brasil pode ser atestado em números. Ao fim da primeira década do século XXI, o GEM (2010) avalia que a taxa²⁵⁷ de empreendedores em estágio inicial em 2010 foi a maior desde que o Brasil começou a participar da pesquisa em 2000, o que representa 21,1 milhões de brasileiros

²⁵⁷ A Taxa de Empreendedorismo em Estágio Inicial (TEA) é a proporção de pessoas na faixa etária entre 18 e 64 anos na condição de empreendedores de negócios nascentes ou empreendedores à frente de negócios novos, com menos de 42 meses de existência (GEM, 2010).

empreendendo em estágio inicial em 2010 (GEM, 2010, p. 7). No grupo do G20²⁵⁸, entre os 17 países que participaram da pesquisa em 2010, o Brasil é o que possui a maior taxa de empreendedorismo em estágio inicial, seguido pela China (GEM, 2010).

A faixa etária dos 25-34 anos apresenta as maiores taxas de empreendedorismo, seguida pela faixa dos 35-44 e de 45-54 anos. Com foco em jovens empreendedores, a fatia que mais cresce, como apontam os dados do GEM (2010), o FAT criou linhas de crédito específicas para esse público. O Projeto Jovem Empreendedor, por exemplo, realizado em parceria com o SEBRAE, oferta três modalidades de crédito, sendo uma linha para autoemprego de jovens empreendedores, com limite de crédito de até R\$10 mil; outra para atender micro e pequenas empresas, com financiamento de até R\$ 50 mil, e outra para cooperativas ou associações, com financiamento de até R\$ 5 mil por beneficiário e de R\$ 100 mil por cooperativa. Outras linhas de crédito para o empreendedorismo foram criadas no governo Lula e no governo Dilma, como a linha FAT Empreendedor Popular, FAT Novo Empreendedor, FAT Profissional Liberal (a lista de linhas de crédito é extensa).

A construção ideológica sobre o empreendedorismo aqui analisada é paradigmática, pois não se trata de mera abstração, ao contrário, essa construção conduz à orientação prática, direciona práticas humanas, formas de pensar e agir que se materializam na vida social como um todo. É na orientação “ideal” da práxis humana que as ideologias cumprem sua função primordial, afirma Ricardo Lara (2018), com base em Lukács, e nesse aspecto, oferecem uma “ação consciente”, orientando a vida prática de forma que as diferentes ideologias que perpassam a vida de cada indivíduo colaboram para a construção de relações sociais (de produção, intelectuais, culturais, etc.) que estão em permanente movimento, renovação, conservação, e que ultrapassam a relações de produção, ou seja, as ideologias operam mediações nas mais diversas formas de reprodução social, no cotidiano em geral.

A Política Pública de Qualificação, ao direcionar uma orientação “ideal”, isto é, permeada por pensamentos, linguagens, sentidos para a tomada de ações, se torna disseminadora oficial de ideologias voltadas para as classes trabalhadoras, ratifica orientações

²⁵⁸ Criado em 1999, o G20 reúne ministros de finanças e presidentes de bancos centrais para discussões sobre questões macrofinanceiras. Juntos, os integrantes do G20 representam cerca de 80% da produção econômica mundial, dois terços da população global e três quartos do comércio internacional. Os integrantes do G20 são a Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, República da Coreia, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/11/lideres-do-g20-se-reunem-neste-fim-de-semana#:~:text=O%20que%20C3%A9%20o%20G20,os%201%C3%ADderes%20dos%20pa%C3%ADses%20membros>.

concretas que incidem/direcionam a ação humana, impactam os conflitos sociais²⁵⁹, o movimento do real e as relações sociais de (re)produção da sociabilidade dominante.

Outro aspecto relevante dessa ampla construção ideológica é que ela mescla aspectos psicológicos e renovação dos recursos discursivos, englobando noções de resgate da autoestima dos desempregados, formas de reduzir a pobreza e de promover a integração social por diversos meios, inclusive fora do assalariamento, como o estímulo ao artesanato, ao voluntariado, a trabalhos comunitários, etc., que, a princípio, parecem altruístas, mas que promovem o engajamento necessário à construção de atitudes e de uma nova mentalidade dos trabalhadores (LEMOS; COSTA, 2012).

Em sua versão mais recente, as propagandas reforçam o suprasumo das qualidades empreendedoras: o empreendedorismo social. A adjetivação *social*, simbolizando a preocupação com as mazelas sociais, dirige-se para o incentivo às práticas de voluntariado, que sabemos, é factual, esporádico e momentâneo. Essa construção passou a fazer parte oficial do SPETR, como no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), que incluiu a prestação de serviços voluntários²⁶⁰, com duração entre 50 a 100 horas, como parte da carga horária aceita pelo programa. Esse programa, que visa à inserção de jovens no mercado de trabalho, busca fundir as noções de inclusão, cidadania e engajamento social nos processos de formação, transmitindo o voluntariado e a caridade como virtudes.

Para medir essa nova faceta social do empreendedor, o GEM criou a taxa de Atividade do Empreendedorismo Social (SEA). A “SEA encontrada no Brasil” em 2004 foi de 1,05%, o que significa que 1,05% da população adulta está engajada em alguma forma de atividade que tem objetivos sociais ou comunitários. A título de ilustração, a SEA no Reino Unido em 2003 foi de 6,6%” (GEM, 2004, p. 36).

²⁵⁹ Nesse aspecto, Lara (2018, p. 172) afirma que Lukács se refere à ideologia como “instrumento de conscientização e luta social nas sociedades de classes sociais antagônicas”, assim, com o auxílio da ideologia, os seres sociais tomam consciência dos conflitos sociais e atuam sobre eles. Este seria para Lukács o sentido estrito de ideologia.

²⁶⁰ Os Projetos: Juventude Cidadã (Vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos e articulado ao Ministério do Trabalho e Emprego) substituiu o Serviço Civil Voluntário; Projeto Escola de Fábrica (Vinculado ao MEC); Consórcios Sociais da Juventude (MTE); Empreendedorismo Juvenil (MTE); Soldado Cidadão (parceria entre o MTE, Ministério da Defesa, Fundação Cultural do Exército e Sistema S) e PNPE. Todos têm como público-alvo jovens sem experiência prévia no mercado de trabalho formal, de baixa renda familiar e que estejam cursando ou tenham completado o ensino fundamental ou médio. No caso do Juventude Cidadã, são previstas 125 horas por aluno para “planejamento e supervisão da prestação de serviços voluntários”, (KUENZER, 2006, p. 897).

Segundo a pesquisa, a baixa taxa de “engajamento” em empreendedorismo social está em confluência com o principal tipo de empreendedorismo no Brasil, o “por necessidade”, como já analisado acima, o que indica que, dadas as condições socioeconômicas do país, “o brasileiro manifesta um compromisso prioritário com a sua sobrevivência antes de empreender com objetivos comunitários ou sociais” na área social e sem fins lucrativos (GEM, 2004, p. 36).

Toda essa construção teórica e ideológica em prol do empreendedorismo em geral e do social perpassa uma sustentação organizacional muito específica: as instituições escolares. Apontando para a basilar função da educação em todos os níveis, na elaboração, propagação e sedimentação de uma racionalidade empreendedora, o GEM (2007) indicou proposições específicas para o maior desenvolvimento do empreendedorismo nesse campo e para contribuição com políticas públicas educacionais, a saber: o empreendedorismo deve ser iniciado ainda no ensino fundamental para incluir os valores, princípios e modo de pensamento do empreendedorismo na escolarização básica obrigatória, indicando, ainda, que sejam introduzidas “disciplinas de empreendedorismo nas escolas (nível básico, médio, universitário, pós-graduação) até a maior aproximação entre a escola e o empreendedor” (GEM, 2010, p. 14), que os professores sejam treinados para o “desenvolvimento de atividades pedagógicas empreendedoras” a serem inseridas “em todos os níveis” educacionais (GEM, 2007).

A proposta do GEM é uma indicação escancarada de uma construção ideológica específica sendo colocada como universal e virtuosa para toda a sociedade, desde muito cedo, no processo oficial de escolarização, tendo instituições e professores como porta-vozes da naturalização dessa construção ideológica. Dessa forma, se constrói e se sedimenta uma racionalidade adequada a “consciência social prática das sociedades de classes”, mobilizando sujeitos em formação escolar a uma mentalidade empreendedora.

É nesse sentido que concordamos com Mészáros (2008), ao afirmar que a “consciência prática inevitável das sociedades de classe” é inseparável das formas ideológicas materialmente articuladas e determinadas, e, no contexto de análise das particularidades da ideologia empreendedora, podemos compreendê-la como uma construção social que busca consentimento, participação, ratificação e naturalização ideológica junto às classes trabalhadoras, processos estes que não envolvem somente o mundo do trabalho, mas perpassam a vida social em geral, como se verifica na construção virtuosa do *status* do empreendedor.

Esse *status* é uma variável analisada pelo GEM (2010) ao pesquisar as percepções que a sociedade tem sobre a atividade empreendedora e sobre a imagem do empreendedor, concluindo que **“aqueles que alcançam sucesso ao iniciar um novo negócio têm respeito e *status* perante a sociedade”**, o que pode ser atestado pelas estatísticas da pesquisa, indicando que “entre a população brasileira, 78% consideram o empreendedorismo como uma boa opção de carreira, enquanto esse índice baixa para 76,2%, entre os empreendedores brasileiros em estágio inicial” (GEM, 2010, p. 11, grifos do original). E ainda, 81,1% dos brasileiros afirmaram que veem “constantemente notícias sobre empreendedores de sucesso na mídia” (GEM, 2010, p. 11).

Essa demonstração e comprovação do *status* de sucesso do empreendedor é uma impactante forma de mobilização de anseios das classes trabalhadoras. Essa é uma importante característica das ideologias: servir aos interesses de todos “com seus meios e métodos de mobilização dos indivíduos que, ainda que não percebam com clareza o que ocorre”, inevitavelmente participam da reprodução social das formas ideológicas socialmente postas e impostas (MÉSZÁROS, 2014, p. 327).

A seguir abordaremos algumas avaliações do PNQ e, por último, apresentaremos breves considerações finais sobre esse capítulo.

4.8 O QUE DIZEM AS AVALIAÇÕES SOBRE O PNQ?

O PNQ nasceu com a promessa de fazer reformas progressistas na relação entre educação profissional básica e trabalho, trazendo, inclusive, alusão a uma proposta de educação abrangente e integral, com conceitos e direcionamentos progressistas, declarando não somente negar o modelo de formação de seu antecessor, mas promover uma “ruptura” com esse. O que a princípio nos pareceu uma perspectiva bastante animadora do ponto de vista ideológico, teórico-conceitual nas diretrizes formais, se contrasta com as avaliações feitas ao longo do período de execução por estudiosos (em dissertações, teses, livros, etc.), por avaliações externas encomendadas pelo MTE (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010), por avaliações realizadas por órgãos de controle e pela Rede Unitrabalho²⁶¹. O que dizem essas avaliações?

²⁶¹ A Rede Unitrabalho desenvolve projetos, pesquisas e capacitações sobre trabalho e é composta por universidades e instituições de ensino superior. Essa Rede realizou avaliações do PNQ. Mais informações em: Lessa (2011, p. 289).

Uma das primeiras mudanças que saltam aos olhos é que o PNQ promoveu uma renovação do discurso formal e ideológico sobre educação, inscrevendo essa direção em suas diretrizes e no corpo técnico²⁶² do MTE. No entanto, a despeito da proposta promissora, progressista e original das diretrizes fundantes do PNQ em 2003, as condições institucionais arraigadas, as práticas conservadoras de grupos instituídos nessa política e o pêndulo da dinâmica das relações de poder, representaram, segundo Lessa (2011, p. 297), alguns dos aspectos e das contradições desse “quebra-cabeças” político, que envolve as políticas públicas, o governo, os fundos públicos e as direções sociais e políticas tomadas nessa conjuntura.

Os diversos interesses “articulados nos limites da subordinação aos interesses do capital” conformaram um “padrão de Estado possuidor de perfil inusitado e contraditório: democrático, mas patrimonialista e clientelista, possuidor de base legal que garante alguns mecanismos de controle social (como os Conselhos de Participação e de Direitos), mas centralizador” (LESSA, 2011, p. 297) e com dificuldades de incorporar de forma permanente uma perspectiva progressista e um perfil de políticas públicas vinculadas a essa orientação.

É sobre esse chão movediço que a QSP se movimentou, articulando interesses diversos que se expressaram nas diretrizes originais vistas nos Tópicos 3.1; 3.2 e 3.5 desse Capítulo e que, ao longo do tempo de governo e de execução do PNQ, foram se movendo, movimentando as diretrizes dessa política e suas direções ideológicas e materiais.

Nessa dinâmica, Filgueiras (2011); Filgueiras e Pádua (2010) e Vasconcelos (2016) avaliam o PNQ considerando múltiplos aspectos, como o papel e a efetivação das comissões estaduais e municipais de emprego; a relação entre centralização-descentralização posta à QSP; a fiscalização e o controle de programas, dentre outros. Essas pesquisas indicam que, a despeito da proposta original do PNQ e das dimensões inovadoras as quais se propôs a realizar, muitos elementos não conseguiram avançar, com destaque para uma listagem considerável de problemas operacionais, improbidades administrativas e irregularidades com uso dos recursos destinados à QSP, encontrados nas instituições executoras pela avaliação da CGU²⁶³ (2017).

²⁶² Esse corpo técnico, responsável pela elaboração das diretrizes iniciais do PNQ, imprimiu os direcionamentos à esquerda nessa política, o que se torna explícito nas categorias, termos, expressões e na matriz conceitual dos documentos fundantes do PNQ, como analisado nesse Capítulo.

²⁶³ A Controladoria Geral da União (CGU, 2017) fiscalizou 43 convênios celebrados entre 2010 e 2011, compreendendo 249 turmas de PlanTeqs nacionais e constatou uma série de improbidades administrativas, irregularidades com o uso dos recursos para a QSP, levantando questionamentos sobre a qualidade e duração dos cursos, bem como outros itens avaliados.

As contratações de forma duvidosa de instituições executoras e improbidades no uso dos recursos permanecem sendo problemas relatados desde o Planfor, os quais o PNQ não conseguiu superar. O mesmo acontece com as dúvidas levantadas em relação à qualidade dos cursos, à capacidade técnica e administrativa de instituições para executar essa política, à insuficiência de fiscalização²⁶⁴ e de controle sobre essas instituições.

Essas limitações condicionaram a QSP a um padrão de formação “não abrangente, fragilíssimo de conteúdos, empobrecido no fazer profissional e no pensar a profissão, que aceita e aprofunda a condição de periferia produtiva do país na divisão internacional do trabalho” (LESSA, 2011, p. 304).

Essa relação subordinada de inserção periférica no capitalismo mundial é chave para entendermos a QSP, seus conteúdos, direcionamentos, interesses e a forma como esta política pública perpetua uma concepção de qualificação inicial e continuada direcionada às classes trabalhadoras como formação adequada a proporcionar conhecimentos e qualificações necessárias à “condição” determinada e determinante de “periferia produtiva”, como descrita por Lessa (2011).

A despeito dos problemas e falhas que se perpetuam, importa que os interlocutores diversos, as políticas públicas, as instituições e o mercado permaneçam alimentando a necessidade e a centralidade da qualificação permanente, vendendo-a como promessa de inserção, de manutenção no emprego, com suas racionalidades e valores voltados a “amaciá-lo” (FREIRE, 1996) e/ou converter “os já convertidos”.

A capacidade da ideologia dominante de “pregar para os já convertidos” está indissociavelmente atrelada à “afinidade estrutural objetiva” de perpetuar a base material estabelecida (MÉSZÁROS, 2014, p. 482).

Sem se alterar as condições de “periferia produtiva” (LESSA, 2011), de heterogeneidade e precariedade no mercado de trabalho, a centralidade atribuída à qualificação continuará deslocando o debate para a aparência fenomênica da formação, para as necessidades do mercado de trabalho, centrando os argumentos na autorresponsabilização do trabalhador por sua condição, na visão salvífica da educação para todos os problemas do país. Estes elementos sugerem indicar que esse padrão de QSP destinado a uma classe parece

²⁶⁴ Documento produzido pela CGU, entregue ao Ministério do Trabalho, indicando a adoção de importantes medidas que visaram atuar nas falhas e improbidades apontadas. Ocorreram alterações normativas quanto à seleção das entidades convenientes e no processo de supervisão dos convênios, de forma a aprimorar seu alcance e qualidade. No entanto, a CGU constata que as “fiscalizações realizadas posteriormente à adoção das medidas indicaram a recorrência das impropriedades apontadas” (CGU, 2017, p. 23).

ser parte de um projeto de educação naturalizado para determinados segmentos periféricos das classes trabalhadoras.

É por isso que afirmamos que o PNQ e também seu antecessor contribuíram para conformar essa concepção de QSP e, tal como afirmam Lara; Lupatini e Tristão (2009, p. 65), corroboraram para condescender com uma forma de conhecimento “adequada” à sociedade de classes, que “não demonstra nenhum compromisso com a explicação da realidade, mas apenas com sua conservação”.

Essa é forma de conhecimento “necessária” e direcionada para um público periférico, que vale recapitular: majoritariamente mulheres (61%); com autodeclaração “pardo” e “negro” (41%), predominantemente jovem (65% tinha entre 15 a 29 anos) (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010), com rendimentos familiares localizados (40,5%) na faixa “mais de 1 a 2 SM”, sem ocupação (71% dos finalistas PNQ em 2005 não tinham uma ocupação), com ensino médio completo (43,5%) (DIEESE, 2008).

Portanto, é possível atestar que essa política (e sua versão concreta no PNQ) cumpriu e vem cumprindo uma de suas funções mais fundamentais: o sentido ideológico-prático que incide sobre a formação da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, ou, tomando emprestadas as palavras de Mészáros, perpetuando a “lógica completamente perversa de auto-reprodução alienante” da divisão sócio técnica do trabalho, que se mantém intocada em escala global (MÉSZÁROS, 2014, p. 487). Nesses termos que Mészáros (2008, p. 8) afirma: não é possível medir o “imenso impacto prático” da ideologia na formação da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, nos conflitos, na sociabilidade dominante, nas relações sociais em geral.

As renovações, recomposições, avanços, continuísmos, conservações e/ou regressões apontadas não significaram a substituição total do Plano anterior, antes, sinalizam o movimento permanente e dinâmico da própria qualificação profissional como construção social em movimento, como parte integrante dos fundamentos ideológicos do mundo do trabalho e do processo permanente de construção da “totalidade da consciência social em todas as suas variedades possíveis na prática” (MÉSZÁROS, 2014, p. 473, grifo do autor).

As ações em curso do PNQ foram mantidas durante o governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, mas, o PNQ foi, ano após ano, decrescendo o número de convênios, os recursos e as ações de qualificação. No ano de 2013, “no âmbito do PNQ, nenhum novo instrumento de convênio foi assinado” (BRASIL, 2014a, p. 18). Ainda assim, em 2012 foram capacitados 27.255 trabalhadores via PlanTeQ, com a utilização de recursos de exercícios

anteriores. Em 2013, foram inscritos 16.061 trabalhadores em cursos do PNQ, em decorrência da execução de convênios de qualificação que foram pactuados em 2012. Desses trabalhadores, 4.147 (25,82%) foram admitidos no mercado de trabalho formal (BRASIL, 2014a, p. 18).

Indicando a tendência de manutenção da forma “adequada” e “necessária” de formação profissional direcionada para determinados segmentos das classes trabalhadoras, em 2017, o PNQ foi transformado em Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (QUALIFICA BRASIL) (Resolução do Codefat 783/2017), sob gestão do Ministério do Trabalho, com foco na promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do SINE.

Por fim, com o governo Dilma Rousseff, a partir de 2011, as ações de qualificação foram direcionadas principalmente para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que será analisado no próximo Capítulo.

5 CAPÍTULO 4 – PRONATEC E A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA COMO “GRANDE OPORTUNIDADE”

Este quarto e último capítulo analisa as diretrizes gerais do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec - Lei 12.513/2011), o Programa “vitrine” (GOMES, 2016) do governo Dilma. Partindo de documentos oficiais do MEC, de pesquisas e avaliações sobre a formação inicial e continuada, buscamos responder à questão: quais as funções, construções, particularidades e direcionamentos ideológicos do Pronatec no governo Dilma? Existem traços de continuidade e/ou ruptura, transformação e/ou conservação entre as estratégias ideológicas do Pronatec e os planos anteriores?

A pretensão não é esgotar o assunto, e sim analisar as funções ideológicas atribuídas a formação inicial e continuada (FIC), buscando apreender os movimentos de mudanças, possíveis renovações ideológicas e as tendências dessa modalidade educacional. O período de análise abrange o primeiro governo de Dilma Rousseff (PT), de 2011 a 2014²⁶⁵, no qual o Pronatec tornou-se a “grande oportunidade” educacional para formação profissional inicial e continuada de força de trabalho nessa conjuntura.

5.1 A ARGUMENTAÇÃO PRÓ PRONATEC: O “FUTURO PROMISSOR” PROPORCIONADO PELAS “OPORTUNIDADES” DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego já iniciou de maneira diferenciada (em comparação com o PNQ), tanto em forma, quanto em adesão social. Instituído pela Lei 12.513/2011, contou com amplo apoio político, empresarial e social, sendo intensamente propagandeado como inovador em relação aos planos anteriores (Planfor e PNQ) pela sua vinculação com o Ministério da Educação e pela forma de gestão. Aprofundemos um pouco mais estes aspectos.

A aprovação do Pronatec “deu-se por meio de um processo quase sem conflitos”, expressando, desde sua origem, “o caráter dessa proposta: mais conciliadora com os interesses

²⁶⁵ Entendendo que o período de 1995-2014 nos oferece elementos consideráveis para a exploração do objeto, optamos, por uma questão de escolha metodológica intencional, por encerrar a análise do Pronatec no primeiro governo Dilma. Com o golpe político (ou o termo burguês mais palatável: *impeachment*) da presidente em agosto de 2016, o vice Michel Temer (PMDB) não promoveu mudanças na estrutura geral da organização e da oferta de formação profissional do Pronatec, porém fez uma recomposição do PNQ, renomeando-o para Qualifica Brasil em 2017, como pontuado no Item 3.8 do Capítulo anterior.

da burguesia” (DRABACH, 2018, p. 81). Portanto, os processos de amplos debates públicos e o “processo de disputas que marcou a criação das políticas de educação profissional no governo Lula²⁶⁶” praticamente não fizeram parte do Pronatec, que, desde seu nascimento, indicou que “a lógica mercadológica de educação profissional” ganharia “mais força” (DRABACH, 2018, p. 81). Por isso, o Pronatec já nasceu “pelo alto”, vinculado aos interesses “do alto”.

É óbvio que a “lógica mercadológica da educação profissional” não foi traduzida com esse sentido para a sociedade em geral, e sim como preocupação dos setores empresariais, do Congresso e do governo federal com a educação. Esse “sentimento” altruísta para com a educação da população pode ser verificado no discurso de lançamento do Pronatec, no qual a presidente Dilma afirmou que “o setor privado foi sensível às necessidades do Brasil na área educacional para dar o salto de qualidade que o País precisa” (BRASIL, 2011), isto é, traduzindo os interesses desse setor como sensibilidade humanitarista com a formação da classe trabalhadora. Por isso, a prioridade na “qualificação profissional é o nosso desafio nesses quatro anos” (BRASIL, 2011), o que significou, em outras palavras, a junção desses interesses traduzidos como coletivos e generalizáveis (“nosso desafio”).

O Pronatec pretendeu solucionar, segundo a avaliação do programa feita pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (SENADO, 2017, p. 24), as “limitações das políticas públicas voltadas para a educação profissional”, como o “atraso na integração entre os ensinos médio e técnico”, os “índices bastante elevados de evasão”, as “limitadas” ofertas de FIC “em descompasso com as demandas do mercado de trabalho” e as “dificuldades de obtenção de mão de obra qualificada em diversos setores da economia”. Esses históricos problemas poderiam ser resolvidos com o Pronatec e sua proposta de formação.

Essa é também a percepção dos pesquisadores do IPEA, Maria Cassiolato e Ronaldo Garcia (2017, p. 49), ao afirmarem que o Pronatec buscou “enfrentar um problema atual em fase aguda: a baixa escolaridade e qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros, em um momento em que o crescimento da economia exigia crescentes volumes de mão de obra especializada”. O problema – em fase aguda, destacam os pesquisadores – tem

²⁶⁶ Para que não se tenha uma perspectiva saudosista em relação ao PNQ e ao contexto do governo Lula sem levantar os problemas desse plano e desse governo/conjuntura, bem como as estratégias ideológicas, políticas e econômicas adotadas para a legitimação de uma perspectiva de cooperação, de “ganhos mútuos”, indicamos algumas análises críticas sobre esse período, que também embasaram essa pesquisa, como as realizadas por Colombi (2018); Lara (2018); Filgueiras (2006; 2017) e Branco (2012).

no Pronatec a solução determinada: este “busca atacar todas as suas principais causas e atender, mediante ações flexíveis, a características específicas dos diversos segmentos da população trabalhadora” (CASSIOLATO; GARCIA, 2017, p. 49).

Os autores reforçam o pressuposto sentido universalizante do programa, ao passo que encaminham o “grave” problema da baixa escolaridade e da baixa qualificação para serem solucionados, quase como um milagre, pelo Pronatec.

Outra argumentação ideológica legitimadora do Pronatec tornou-se a “necessidade” de “reduzir o custo Brasil” (frase insistentemente repetida no mundo empresarial), já que, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, “duas em cada três empresas de seu âmbito de atuação enfrentam dificuldades para contratar mão de obra qualificada. Isso demonstra a essencialidade do Programa para a economia brasileira. Além disso, o Pronatec contribui para reduzir o custo Brasil” (SENADO FEDERAL, 2017, p. 47).

Mais um argumento, já nosso velho conhecido (desde o Planfor e PNQ), é o reforço de que falta mão de obra qualificada no país, o que poderia gerar “um apagão”²⁶⁷ de força de trabalho.

Mesmo com o desempenho econômico “dinâmico se comparado com outros países” no período 2003-2013, com redução do desemprego (“média anual de 2012 fechou em 5,5%, a menor da série histórica”) e com um aumento na formalização do emprego, a argumentação²⁶⁸ de que “a necessidade por trabalhadores qualificados continua não sendo atendida” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 28) permaneceu viva e alimentada pelos mais diversos porta-vozes.

O conhecido fantasma do “apagão” de força de trabalho pairou sobre essa conjuntura. No entanto, Vasconcelos (2016) afirma que por trás desse suposto “apagão” encontram-se pressões em torno de um projeto hegemônico de educação, como se o suposto “apagão” pudesse ser rapidamente solucionado por uma formação na qual as instituições privadas estão

²⁶⁷ Como demonstra Neila Drabach (2018, p. 22), o termo “apagão de mão de obra” foi usado repetidas vezes nessa conjuntura para indicar “preocupações” com a formação de força de trabalho para o contexto de crescimento econômico. O termo foi utilizado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, no ato de lançamento do Pronatec, também apareceu em notícias, como no Jornal O Globo, com uma matéria que anunciava o Pronatec como tentativa de “solucionar o problema da falta de mão de obra qualificada no país”, com o seguinte título: “Contra o apagão de mão de obra”. Falas parecidas foram protagonizadas por interlocutores privilegiados do Pronatec, como o Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Braga de Andrade, e podem ser conferidas na tese da autora citada.

²⁶⁸ Essas argumentações, bem como outras, como a necessidade de importação de força de trabalho altamente especializada, apresentadas por Cassiolato e Garcia (2014), favoreceram o andamento acelerado do PL (PL 1.209, tramitado em regime de urgência) do Pronatec na Câmara e no Senado. Os embates, disputas políticas e interesses de grupos podem ser conferidos nas teses de Bordignon (2020) e de Drabach (2018).

“prontas” a ofertar a solução educacional, pois possuem consolidação na área, *expertise*, estrutura e condições para tal. É nesse sentido que o Pronatec foi justificado como uma necessidade urgente, como consensual, sem debates aprofundados com movimentos sociais, trabalhadores, movimentos e entidades educacionais (DRABACH, 2018, p. 30).

Em 2011, ano de lançamento do Pronatec, um “levantamento da CNI indicou que 69% das empresas enfrentavam dificuldades para contratar mão de obra qualificada. Essa realidade pouco se alterou ao longo do tempo” (SENADO, 2017, p. 37-8). Essa afirmação, que indiretamente afirma a ineficácia dos planos de qualificação anteriores, ratifica o velho discurso de que “a educação e qualificação dos trabalhadores são essenciais para reverter” a baixa produtividade do País (SENADO, 2017, p. 38), renovando, outra vez, o discurso oficial da função salvífica da educação para as agruras do subdesenvolvimento.

Na perspectiva do MEC, o Pronatec “compreende a mais ambiciosa e compreensiva reforma já realizada na Educação Profissional e Tecnológica (EPT) brasileira” (Guia de Cursos Pronatec, 2011, p. 5), com a meta de “oferecer 8 milhões de vagas a estudantes, trabalhadores diversos, pessoas com deficiência e beneficiários dos programas federais de transferência de renda”, tendo 5 objetivos principais:

1. expandir, interiorizar e democratizar a oferta presencial e a distância de Cursos Técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC);
2. fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da Educação profissional e Tecnológica (EPT);
3. contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
4. ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
5. estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de EPT.

Com uma gestão desvinculada do Ministério do Trabalho e do Codefat, o Pronatec reorganizou a formação inicial e continuada sob gestão do Ministério da Educação, que

promoveu importantes modificações organizacionais²⁶⁹ e em suas diretrizes, a começar pela forma jurídica de regulamentação, já que a educação profissional técnica de nível médio é gerida pelo MEC, com base nas diretrizes curriculares nacionais e na legislação nacional (LDB e Decreto 5.154/2004). Os cursos FIC também foram englobados na Lei do Pronatec (Lei 12.513/2011) e em seguida regulamentados por Portarias do MEC e Guias de Cursos do MEC.

Essa mudança foi bem recebida, sendo transmitida como uma proposta de solução para a desvinculação histórica da qualificação profissional com a educação mais geral, mas não somente. A gestão do MEC visou também resolver um problema herdado do governo Lula. Como descrevem Castioni; Moraes e Passades (2019), no segundo governo Lula, o controle político do Ministério do Trabalho passou ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), resultando em redução dos cursos PNQ (chamados de cursos do FAT) e no aumento de denúncias “de mau uso de recursos”. Desde então, o governo estudava “uma alternativa para centralizar as ações na agenda do MEC, que naquela altura já tinha grande visibilidade” e uma “dotação de recursos sem precedentes” (CASTIONI; MORAES; PASSADES, 2019, p. 119).

Analisando essa mudança como positiva, Castioni; Moraes e Passades (2019, p. 119) observam que, ao centralizar as ações no MEC, o governo federal pretendeu “dar consistência e qualidade à oferta de formação profissional e inverteu a lógica do tripartismo inaugurada no período tucano”. No Planfor e no PNQ, a indicação de demandas por qualificação profissional advinha das Comissões Estaduais/Municipais de Emprego/Trabalho. Na nova formatação do Pronatec, essas comissões passaram a ser “substituídas pelos Ministérios que pactuavam com suas redes de cooperação nos estados e municípios as demandas de qualificação profissional e as informava ao MEC, que, por sua vez, formalizava com os ofertantes” (CASTIONI; MORAES; PASSADES, 2019, p. 119). Nesse novo processo, o Ministério do Trabalho tornou-se um parceiro, mas, não mais o principal responsável/gestor, como no Planfor e no PNQ.

Nos planos anteriores (Planfor e PNQ) a captação de cursistas ocorria principalmente via Sine, sob gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e do Departamento de Qualificação (DEQ) do MTE, bem como diretamente pelas instituições executoras e outras portas indiretas de entrada da política, como Centros de Referência de

²⁶⁹ Todas as etapas dessa organização estão minuciosamente explicadas no “Manual de Gestão da Bolsa-Formação”, elaborado pelo MEC (2011a).

Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Com o Pronatec esta organização institucional é totalmente modificada: a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação²⁷⁰ (SETEC/MEC) passou a ser responsável pela formulação, coordenação, regulamentação, publicidade, habilitação de instituições, gestão dos recursos, monitoramento e avaliação dos cursos, das instituições ofertantes e de todas as ações de EPT, englobando cursos técnicos e cursos FIC do Pronatec (Portaria MEC 168/2013, Art. 13).

A título de uma breve comparação, no PNQ a demanda por QSP poderia ser levantada pelo poder público, por centrais sindicais²⁷¹, pela sociedade civil organizada, por entidades públicas ou privadas, que também podiam firmar convênios ou outros instrumentos legais para execução de programas e projetos no âmbito do PNQ (Portaria Codefat 333/2003).

Na nova forma de “parcerias” do Pronatec, as centrais sindicais²⁷² e outras instituições foram excluídas do rol de instituições ofertantes de FIC, e é justamente na fase de levantamento da demanda (feita pelos Ministérios e órgãos) por FIC que há alguma brecha para a atuação de movimentos sociais ou de centrais sindicais, caso as demandantes busquem o apoio destes para fazer o levantamento das “necessidades” por FIC.

Ademais, nessa nova organização da FIC a partir de 2011, o Codefat e seu respectivo Conselho Deliberativo não são responsáveis pelas deliberações (como ocorria no Planfor e no PNQ) sobre os recursos da qualificação profissional. Isso representa mudança dos atores e sujeitos envolvidos nos processos decisórios da qualificação profissional, sobretudo porque o Conselho Deliberativo do FNDE²⁷³ (Decreto 7.481/2011) tem uma composição distinta da

²⁷⁰ Cabe pontuar, como demonstrou Drabach (2018) em sua tese, que dentro da SETEC existiam posicionamentos diversos sobre os rumos tomados pelo Pronatec. Existiam defensores de uma proposta de “oferta do ponto de vista pedagógico, como a inserção de itinerários formativos, com vistas a constituir uma formação mais ampla e sólida do trabalhador”, no entanto, a correlação de forças em torno da direção do projeto hegemônico de formação atendeu aos interesses privatizantes, lógica essa dominante desde quando o Pronatec era ainda Projeto de Lei (DRABACH, 2018, p. 109).

²⁷¹ No PNQ as centrais sindicais podiam ofertar qualificação e de alguma forma moldar esta para os interesses e demandas dos trabalhadores. No Pronatec (Lei 12.513/2011; Portarias MEC 185/2012 e 168/2013) não há menção às centrais sindicais para que possam ser demandantes ou ofertantes de FIC.

²⁷² As centrais sindicais e outras instituições não aparecem (Lei 12.513/2011 e Portarias 185/2012 e 168/2013) como partícipes nas publicações do MEC referentes à FIC. Por outro lado, os Serviços Nacionais de Aprendizagem são citados diversas vezes como referência de “expertise” e de qualidade de formação. As centrais sindicais não integram o Conselho deliberativo do FNDE.

²⁷³ O Decreto 7.481/2011 define em seu Art. 4º que o Conselho Deliberativo do FNDE, órgão de deliberação superior, é constituído por nove membros e tem a seguinte composição: I - o Ministro de Estado da Educação; II - o Presidente do FNDE; III - o Procurador-Chefe do FNDE; IV - o Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; V - o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação; VI - o Secretário de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação; VII - o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação; VIII - o Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação; e IX - o Presidente do Instituto Nacional de

lógica paritária do Codefat. Portanto, verifica-se que nem as portarias MEC da Bolsa-Formação, nem as instâncias dos recursos (Conselho Deliberativo do FNDE) fazem menção à representação de movimentos sociais/sindicais e de trabalhadores da educação como parte da composição obrigatória desses nos debates e deliberações que envolvem essa política.

Nesse ponto, torna-se nítido que as relações de poder e interesses que envolvem a FIC passaram por reorganizações, indicando que o Pronatec não partiu dos mesmos direcionamentos teóricos do PNQ, isto é, que a qualificação tenha “a cara dos trabalhadores”, que considere as demandas, interesses, experiências e saberes dos trabalhadores (PNQ, MTE/SPPE, 2003, p. 13): esses elementos que fizeram parte da construção teórica, política e ideológica das diretrizes do PNQ em 2003 não foram explicitados nos documentos basilares do Pronatec.

Nas relações de poder inscritas na nova gestão do Pronatec, as demandas por FIC partem dos demandantes em primeiro plano, e esta deve estar de acordo com a capacidade dos ofertantes, ou seja, a relação de “parceria” prevista na regulamentação do Pronatec (Portaria MEC 168/2013) é baseada em instituições e em sujeitos políticos já portadores e representantes de poder político, institucional, e os interesses na demanda e na oferta por formação educacional pautam-se nos objetivos destes, de forma que a perspectiva de fortalecimento e expansão do controle social, da participação social, de “audiências públicas” para “debate participativo”²⁷⁴ e da descentralização (como postas na Resolução Codefat 408/2004) não fazem parte das portarias MEC para a FIC do Pronatec.

Outra diferença percebida é a não abrangência nas diretrizes oficiais do Pronatec da representação das Delegacias e subdelegacias Regionais do Trabalho como participantes dos processos de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações de qualificação profissional e como integrantes das comissões estaduais/municipais de trabalho/emprego, tal como no PNQ. Nas diretrizes do Pronatec não existe nenhuma menção às DRTs como partícipes dos processos que envolvem essa política pública ou com outras formas institucionais “parecidas” no âmbito da educação, como Delegacias Regionais de Ensino.

Nesse sentido, percebemos que a escolha (não aleatória e desproposital) de termos, conceitos, linguagem e parcerias utilizados/citadas no Pronatec são consideravelmente

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. A Presidência do Conselho Deliberativo do FNDE será exercida pelo Ministro de Estado da Educação. Em 2012 o Decreto 7.481/2011 foi revogado pelo Decreto 7691/2012, mantendo a mesma composição de representação.

²⁷⁴ Esses termos utilizados nas diretrizes do PNQ (Resoluções Codefat 333/2003 e 408/2004) sequer são citados no Pronatec.

diferentes do plano antecessor. O PNQ chega a falar em integração com o Mercosul, com os SPETR dos países do Mercosul, e reforçou constantemente o fortalecimento do SPETR.

Nesse novo modelo de “pactuação”²⁷⁵ do Pronatec, no qual as instituições demandantes e ofertantes têm função primordial de indicar as “necessidades do mercado”, as partes envolvidas passaram a seguir um novo fluxo operacional, como mostra o Quadro abaixo. Assim, com a chamada “pactuação”²⁷⁶, o Pronatec almejou inaugurar, como consta em suas diretrizes, uma nova fase de gestão das relações institucionais (Portaria MEC 1007/2013).

Quadro 9 - Relação entre demandantes e ofertantes de FIC no Pronatec (continua)

Demandantes da FIC	Ofertantes de FIC
Ministérios, órgãos e entidades da administração pública federal, secretarias de educação dos estados e do DF, instituições públicas de EPT e SNA (Portaria MEC 1007/2013).	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; • Instituições públicas das redes estaduais, distrital e municipais; • Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais e municipais; • Instituições dos SNA; • IES privadas e de educação profissional técnica de nível médio²⁷⁷; • Fundações públicas, inclusive aquelas de direito privado, dedicadas à educação profissional e tecnológica.
<p>Função: levantar as demandas, identificar as necessidades de FIC nos estados e municípios e uma série de funções organizativas/operacionais da FIC, como elaboração do perfil do público alvo, mobilização e seleção destes, divulgação da Bolsa-Formação, realização de pré-matrícula dos selecionados a Bolsa-Formação, monitoramento de cursos e articulação com o mercado de trabalho (Portaria MEC 168/2013, Artigo 15).</p>	<p>Função: Dentre as 35 atribuições das ofertantes (Portaria MEC 168/2013), destacam-se: registrar no SISTEC os cursos; elaborar o projeto pedagógico dos cursos; assegurar condições de pleno acesso dos estudantes à infraestrutura física e de pessoal; ofertar as turmas por conta própria, sem recorrer a qualquer tipo de terceirização; realizar o registro e o controle²⁷⁸ da frequência dos estudantes; realizar o acompanhamento pedagógico multiprofissional dos beneficiários da Bolsa-Formação.</p>

²⁷⁵ Portaria MEC 168/2013: “Art. 47. A SETEC/MEC organizará a oferta de cursos”. A rede de ofertantes passou a ser controlada e gerenciada diretamente pelo MEC, o que nos dois planos anteriores era feito pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho.

²⁷⁶ A chamada “pactuação” baseia-se na da relação entre MEC, demandantes e ofertantes. Em um primeiro momento, os demandantes fazem o levantamento da demanda por FIC e elaboram o Mapa de Demanda Específica (MDE), indicando as necessidades do mercado e articulando com a rede ofertante. Esse levantamento utiliza dados da RAIS e do CAGED e deve ser feito através das relações com representantes do setor econômico, sindicatos, associações, etc., alinhando os cursos e as vagas a serem ofertadas com a dinâmica do mercado de trabalho local. A SETEC/MEC organiza toda a demanda levantada em um Mapa da Demanda Identificada (MDI), que engloba todas as unidades federativas. Todo o processo de pactuação é informatizado e operacionalizado por meio do SISTEC. Mais informações sobre o processo de pactuação podem ser conferidas em Senado (2017) e em Bordignon (2020).

²⁷⁷ A Medida Provisória 593/2012, convertida na Lei 12.816/2013, permitiu a inclusão das IES privadas e de educação profissional técnica de nível médio como ofertantes de EPT e FIC.

²⁷⁸ A Portaria MEC 168/2013 estabelece as regras para cancelamento de matrícula de estudantes da Bolsa-Formação.

Quadro 9 - Relação entre Demandantes e ofertantes de FIC no Pronatec (conclusão)

Demandantes da FIC	Ofertantes de FIC
Relação de “parceria” entre MEC, demandantes e ofertantes. Todos os processos de “pactuação” devem ser registrados no Sistec.	A responsabilidade pela qualidade dos cursos torna-se das instituições ofertantes, incluindo a contratação de professores e acompanhamento multiprofissional dos estudantes.

Elaboração própria. Fonte: Lei 12.513/2011. Portaria MEC 168/2013. Portaria MEC 1007/2013.

Em 2015, existiam 42 parceiros demandantes (27 Secretarias Estaduais e do Distrito Federal e 15 Ministérios), com destaque para os Ministérios que mais demandaram FIC, nessa ordem: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e o Ministério do Trabalho (MTE) (SENADO, 2017, 41).

A participação do MDS adquiriu tamanha importância, que, somente 38,1% dos matriculados nos cursos FIC do Pronatec Bolsa Formação Trabalhador registrados no SISTEC²⁷⁹, entre janeiro de 2012 e maio de 2014, não possuíam registro no Cadastro Único²⁸⁰, ou seja, 61,9% dos cursistas de FIC desse período tinham registro no Cadastro Único. O MDS foi o responsável por 38% das matrículas na Bolsa-Formação no período de 2011 a 2015, ante os 5% de matrículas do demandante Ministério do Trabalho (SENADO, 2017).

Fruto dessa atuação do MDS, o Pronatec alcançou uma parcela da população usuária da política de assistência social, com baixa escolaridade, “que não frequentava as agências do trabalhador, na busca de emprego formal e na sua grande maioria formada por mulheres chefes de família”, população esta pouco alcançada pelas estruturas do MTE, apontam Castioni; Moraes e Passades (2019, p. 110).

Nesse novo formato da FIC, os CRAS e os CREAS, com grande capilaridade nas cidades de interior do país, cumpriram importante função junto ao MDS na solicitação de cursos para atendimento do público-alvo da política de assistência social²⁸¹, colaborando para

²⁷⁹ O Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) registra todas as informações do Pronatec, como o monitoramento dos cursos e das matrículas (pelo CPF dos estudantes). Os dados são alimentados pelas instituições que fazem parte da “pactuação”. A Portaria MEC 817/2015 regulamenta o uso desse Sistema pelo Pronatec, que originalmente foi criado em 2008, mas em 2011 foi redimensionado para atender às necessidades do Pronatec.

²⁸⁰ Segundo o MDS, o Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal “é a ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É um importante instrumento de planejamento de políticas públicas, pois proporciona, em uma só base, um retrato abrangente das condições de vida dos cidadãos brasileiros mais vulneráveis, agregando informações de renda, características do domicílio, escolaridade, deficiência, entre outras”. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve> Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

²⁸¹ Apesar de ser um tema de suma importância, foge ao nosso objetivo adentrar as especificidades da política de assistência social. Uma análise dessa política pode ser conferida em Alvarenga (2012).

divulgação, interiorização da FIC e para uma versão mais “social” do Pronatec, conectando-o ao MDS.

A imagem de uma função social da FIC do Pronatec foi reproduzida em diversos discursos oficiais, com o sentido de legitimar que um dos papéis da educação promovida pelo Pronatec Brasil Sem Miséria é “garantir a perenidade da imensa redução da pobreza e da distribuição de renda e desconcentração da renda”, processo em curso “nos últimos 11 anos”. O Pronatec Brasil Sem Miséria é, então, posto como um programa que faz interseção com a educação profissional na modalidade FIC, que “cumpre justamente esse papel”: o “ganho permanente” da “redução da desigualdade” possibilitado pela articulação virtuosa entre transferência de renda e FIC. Por isso, o “Pronatec é esse lugar especial onde se une o social e o econômico” (BRASIL, 2014).

Reforçando a redução da desigualdade social como um processo em curso, temporalmente demarcado nos governos petistas (“nos últimos 11 anos”) e a continuidade desse processo (“garantir a perenidade”), a presidente reafirma a virtuosidade do programa em sua finalidade social e econômica, reforçando o “lugar especial” legítimo do programa, que proporciona “uma situação melhor no mercado de trabalho”, assim, transmite um discurso de confiança no Pronatec e nos rumos assumidos pelos governos petistas.

Importante destacar que essa construção positiva das políticas sociais, do governo e de forma mais geral do próprio *modus operandi* da sociedade de classes, que ganha como porta-voz Dilma Roussef, ministros de estado e outros representantes do governo, é, na essência, uma construção ideológica apologética que opera transmitindo uma “práxis utilitária” no metabolismo social: a promessa de igualdade de acesso e de condições educacionais e no mercado de trabalho, de eliminação da pobreza e do acesso universal aos bens e serviços do capitalismo. Como aponta Souza (2017, p. 47), a “bem sucedida fixação da ideologia dominante consegue fazer-se (tornando-se parte da subjetividade alienada) no senso-comum, ou seja, o núcleo central de respostas é situado e cimentado na esfera da cotidianidade, servindo de marcador para a práxis utilitária”. Nesse sentido, a presidente legitimou muitas vezes (BAKHTIN, 2006), transmitindo a virtuosidade do Pronatec e dos governos petistas para as classes trabalhadoras, e, por simbiose, a naturalização fortuita da ordem estabelecida.

Tal como nos ensina Bakhtin (2006), os discursos não são aleatórios ou sem intencionalidade. Eles agem de diferentes formas sobre os sujeitos, o que envolve aspectos emocionais e subjetivos, dentre outros, podendo causar múltiplos sentidos, como entusiasmo, impressões diversas sobre o conteúdo discursado, sobre o sujeito enunciador e principalmente

uma resposta ativa, que significa uma orientação dirigida para a prática. Desse modo, os discursos propagam ideias, pensamentos sobre a conjuntura social, política, econômica, cultural, etc., compondo, assim, um importante elo do real, das ideologias e das relações de poder, por isso, longe de representarem apenas uma forma de comunicação, os discursos (escritos ou orais) são elementos do contexto sócio histórico, das relações de classe, de um tempo histórico situado e essencialmente fundamentado em ideologias (BAKHTIN, 2006).

Neste sentido, a ideologia expressa “um tipo específico de consciência materializada”, que no caso da educação profissional perpassa um tipo de consciência permeada pela construção de valores, sonhos e promessas (como abordado no Item 3.3 e como aprofundaremos no Tópico 4.2), organizando as subjetividades e ao mesmo tempo as coletividades, guiando as práticas sociais e apresentando soluções para os problemas da sociedade de classes. As ideologias “expressam não só uma corrente de um tipo específico de consciência materializada, mas também naturalizam, como um hábito, a conduta que justifica e sustenta o sistema sociometabólico, apresentado como estável” (SOUZA, 2017, p. 47) e em estágio permanente de melhoramento das condições econômicas e sociais.

A “solução” Pronatec para os problemas educacionais e para “reduzir o custo Brasil” ganhou concretude com a considerável expansão de mais de 40 modalidades de oferta, como: Pronatec Brasil Sem Miséria (MDS), Pronatec Mulheres Mil (MDS), Pronatec Vira Vida (MDS), Pronatec Copa, Pronatec Campo, Pronatec Brasil Maior, Pronatec Jovem Aprendiz, Pronatec Prisional (e como parte desse, Pronatec Sistema Socioeducativo Aberto) (MDS), Pronatec Ambiental, etc. Cada um desses programas delimitou um público alvo prioritário das classes trabalhadoras, organizado por um Ministério responsável.

Voltando nossa análise para os aspectos organizacionais do Pronatec, cinco principais ações representam a proposta do programa: 1) expansão da Rede Federal de Educação Profissional Tecnológica; 2) Brasil Profissionalizado; 3) Rede e-Tec; 4) Bolsa-Formação e 5) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Técnico (FIES Técnico). Para uma visualização mais fácil das ações, veja o quadro abaixo.

Quadro 10 - Ações do Pronatec

Ações	Síntese
Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica	Criação de novas unidades e ampliação da capacidade de atendimento dos Institutos Federais e demais escolas da rede.
Brasil Profissionalizado	Repasse de recursos para as redes de educação profissional dos estados e do Distrito Federal para a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas respectivas redes escolares.
Acordo de gratuidade com o Sistema S	Ampliação das vagas gratuitas no atendimento decorrente da contribuição compulsória para o Sistema S.
E-Tec	Fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.
Bolsa-Formação	Ampliação de vagas nos cursos técnicos e formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas, inclusive nos SNA e em estabelecimentos particulares de educação superior.

Fonte: Senado (2017, p. 25).

A Rede e-Tec Brasil²⁸² foi criada em 2007, com o objetivo de expandir a oferta de educação profissional e tecnológica a distância, democratizar o acesso a cursos técnicos de nível médio e a cursos de formação inicial e continuada, públicos e gratuitos, com recursos oriundos do FNDE e do FAT. Participam as instituições da Rede EPT, as instituições dos SNA e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. Em 2014 a Rede e-Tec registrou 809 polos de atendimentos presenciais no país, com oferta predominante de cursos técnicos subsequentes (SENADO FEDERAL, 2017, p. 56).

A ação Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas redes estaduais.

As ações de ampliação de vagas e expansão da rede federal, fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio e de articulação com o Sistema Nacional de Emprego, previstas no Artigo 4 (Lei 12.513/2011) do Pronatec já eram executadas pelo MEC desde o governo Lula, no entanto, de forma não centralizada. Nesse ponto, o Pronatec unificou ações já em curso, reforçou o Programa Brasil Profissionalizado e fortaleceu o movimento de expansão da rede federal de EPT em curso: “de 2002 a 2010, as matrículas da educação profissional de nível técnico cresceram de 652 mil para 1,1 milhão,

²⁸² Decreto 6.301/2007 e Decreto 7.589/2011 regulamentam a Rede e-Tec Brasil e o ensino de EPT gratuitos a distância ofertados por escolas de ensino técnico (municipais, estaduais, federais) e por universidades. A Rede e-Tec já era uma ação da Secretaria de Ensino a Distância (SEED). Em 2010 essa Secretaria foi extinta e os programas da SEED foram alocados, no início de 2011, para outras Secretarias do MEC, e a Rede e-Tec foi assumida pela SETEC (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

com variação de 114% na rede federal, 80% na rede estadual, 22% na rede municipal e 66% na rede privada” (GOMES, 2016, p. 10).

De 2003 a 2010 foram inauguradas 214 novas unidades da Rede Federal de EPT e de 2011 a 2014 foram mais 208 novas unidades, expansão que garantiu “a infraestrutura física para suportar parte do processo de crescimento de matrículas no segmento público. Entre 2007 e 2013 mais que dobrou (108%) o número de matrículas federais. Houve forte expansão também nos estados (94%) e no setor privado (78%)” (GOMES, 2016, p. 11). Entre 2007 e 2013 “houve um crescimento de 85% das matrículas da educação profissional técnica de nível médio (660.889 novas matrículas), com participação de 54% do segmento público nesse incremento” (GOMES, 2016, p. 11). Isso significa uma expansão inédita na Rede Federal de EPT e um direcionamento ideológico e material “escolhido” pelo governo petista, sobretudo se relembrarmos que a Lei 9.649/1998 estagnou a criação de novas unidades de ensino por parte da União nos governos FHC, abrindo o caminho para o crescimento da EPT privada.

Com um registro inédito da expansão dos Institutos Federais pelo interior do país, os governos petistas construíram “mais escolas federais de educação profissional do que em 120 anos de República”, passando de 140 para 644 unidades em menos de 10 anos de governo (CASTIONI; MORAES; PASSADES, 2019, p. 106).

Afora o necessário e fundamental reconhecimento dessa expansão “nunca antes vista na história deste País!”, o que realmente é novo no Pronatec são “apenas duas novas iniciativas denominadas Pronatec Bolsa Formação e FIES técnico/empresa” (BORDIGNON, 2020, p. 108). Já segundo o Senado (2017, p. 58), a Bolsa-Formação é a “única ação que teve caráter propriamente inovador”, uma vez que as demais iniciativas já vinham sendo executadas desde a gestão anterior. E é sobre a ação Bolsa Formação Trabalhador que deteremos nossa análise nesse capítulo.

A Bolsa-Formação²⁸³ tornou-se a maior ação do Pronatec, utilizando 78% do orçamento destinado às iniciativas do Pronatec, no período de 2011 a 2014. A expansão da rede federal representou 15% do orçamento do período, a Rede e-Tec 4% e o Brasil Profissionalizado 3% do orçamento do período (DRABACH, 2018, p. 145).

²⁸³ As diretrizes dessa ação foram estabelecidas principalmente pelas Portarias MEC 185/2012 (estabelece as diretrizes da Bolsa-Formação para cursos presenciais de nível técnico e de FIC) e 168/2013 (revoga a Portaria 185/2012). Posteriormente, 4 outras portarias fizeram as alterações da Portaria 168, sendo: 362/2013; 1.007/2013; 114/2014 e 991/2014.

A ação Bolsa-Formação contempla dois tipos de bolsas: Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador. A primeira é voltada para estudantes matriculados nas redes públicas de ensino médio, em cursos técnicos²⁸⁴ previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e com duração mínima de 800 horas.

Já a Bolsa-Formação Trabalhador é voltada para estudantes dos cursos de formação inicial e continuada, com duração mínima de 160 horas-aula²⁸⁵. Os cursos ofertados integram o Guia Pronatec de Cursos FIC, atualizado anualmente pelo MEC. Os cursos são distribuídos conforme suas características científicas e tecnológicas em 11 eixos tecnológicos²⁸⁶ que somam ao todo 443 possibilidades de oferta em 2011.

As Bolsas-Formação (Estudante e Trabalhador) abarcam o custo total do curso por estudante, incluindo mensalidade, encargos educacionais com professores e técnicos administrativos (inclusive com profissionais envolvidos nas atividades da Bolsa-Formação, profissionais para a assistência estudantil e, se for o caso, por opção do ofertante, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários), custeio dos estudantes com material didático e escolar, transporte, alimentação e infraestrutura, não sendo permitida nenhuma cobrança ao estudante de taxas, material, matrícula ou outra (Lei 12.513/2011 e Portaria MEC 168/2013).

É permitido que um estudante realize até três cursos FIC com Bolsa-Formação, no entanto, pode realizar somente um curso técnico de nível médio com bolsa. Aos estudantes bolsistas é exigida a frequência mínima de 50% do curso.

A Bolsa-Formação Trabalhador tem como objetivos: “I - ampliar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio da educação de formação profissional inicial e continuada; II - incentivar a elevação de escolaridade; III - integrar ações entre órgãos da administração pública federal direta ou indireta e entes federados para a formação de trabalhadores” (Portaria MEC 185/2012, Art. 6º).

²⁸⁴ A lista completa dos cursos técnicos ofertados pode ser conferida no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, disponível no Portal do MEC.

²⁸⁵ O cálculo de 160 horas para os cursos FIC é estipulado tomando como base “que 20% da carga horária do curso técnico (800 horas) proporcionaria o patamar mínimo de qualidade necessário para um curso de qualificação, de onde decorrem as 160 horas definidas no Programa” Pronatec (SENADO, 2017, p. 69).

²⁸⁶ As versões posteriores (2014) englobaram 13 eixos tecnológicos para os cursos da Bolsa-Formação: 1) Ambiente e Saúde; 2) Controle e Processos Industriais; 3) Desenvolvimento Educacional e Social; 4) Gestão e Negócios; 5) Informação e Comunicação; 6) Infraestrutura; 7) Militar; 8) Produção Alimentícia; 9) Produção Cultural e Design; 10) Produção Industrial; 11) Recursos Naturais; 12) Segurança; 13) Turismo, Hospitalidade e Lazer. Posteriormente, em 2015, com Portaria MEC 817/2015, os cursos passaram a compor “itinerários formativos” (Itinerários Formativos de Aprendizagem), organizados pelas instituições de ensino.

A função explícita da Bolsa-Formação Trabalhador passa a ser: “formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País [...] (Portaria MEC 168/2013, Art. 38, I)”, destacando, assim, a nítida direção do programa pautada na função de atender “demandas do setor produtivo”, na qualificação da força de trabalho para interesses imediatos do mercado de trabalho, interesses privados.

Os recursos para a Bolsa-Formação Trabalhador²⁸⁷ advêm do FNDE²⁸⁸ (Portaria MEC 168/2013, Art. 14). O montante de recursos²⁸⁹ repassados às ofertantes é calculado com base no número de vagas pactuadas com as instituições demandantes e com base no custo hora/aluno (Portaria MEC 168/2012, Art. 61). Ou seja, quanto mais estudantes matriculados e assíduos nos cursos FIC, maior o montante de recursos a serem repassados. Assim, nessa lógica, atingir as metas quantitativas traçadas com a “oferta em larga escala de profissionalização para um enorme contingente de trabalhadores” tornou-se uma peça central para as avaliações positivas do Pronatec e, por conseguinte do governo Dilma, como destaca Vasconcelos (2016, p. 268).

Nessa nova organização, as portarias iniciais do MEC não se referem à FIC como política ativa de emprego do SPETR, nem como política de qualificação no âmbito do Programa Seguro-Desemprego. O SPETR aparece citado uma única vez na Lei 12.513/2011, como a nona e última ação do Pronatec: “Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações: [...] IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego”.

Como o Pronatec não se localiza formalmente no arcabouço institucional do SPETR, a articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego ocorreu via criação de subações do Pronatec, como nas modalidades: Pronatec Vira Vida voltado para Jovens em situação de vulnerabilidade social; Pronatec Seguro-Desemprego, voltado especificamente para beneficiários do Seguro-Desemprego; Pronatec Trabalhador, voltado para trabalhadores em geral; Pronatec Aprendiz, voltado para jovens participantes do Programa Jovem Aprendiz; Pronatec ProJovem Trabalhador, voltado para jovens; Pronatec Certific, voltado para

²⁸⁷ A Portaria MEC 18/2016 dispõe sobre o repasse de recursos financeiros destinados às Instituições de Ensino, para a Execução da Bolsa-Formação, no âmbito do Pronatec.

²⁸⁸ O total de recursos a ser repassado é proporcional ao número de matrículas reconfirmadas pela unidade de ensino no SISTEC. As matrículas são reconfirmadas ao se atingir entre 20% e 25% da integralização da carga-horária total de curso FIC e entre 20% e 25% da integralização da carga-horária dos quatro primeiros meses de curso técnico. No caso de desistência, as vagas podem ser ocupadas por outros estudantes. Essas regras estão instituídas nas Portarias MEC (168/2013 e 1007/2013).

²⁸⁹ A Portaria MEC 362/2013 institui que cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE estabelecer a normatização relativa à execução financeira da Bolsa-Formação, os critérios de uso dos recursos, fixar os valores das bolsas, auxílios e mensalidades a serem transferidas as instituições ofertantes.

certificação de saberes. Todas essas modalidades tiveram o Ministério do Trabalho como demandante da FIC ao MEC.

Além das modalidades de Pronatec em parceria com o MTE, algumas iniciativas no âmbito do SPETR foram executadas durante o governo Dilma, como a criação do Portal Mais Emprego, uma plataforma *web*, com objetivo de ser uma base de dados única, que integre as políticas públicas de emprego, em especial aquelas que compõem o tripé do Programa Seguro-Desemprego (habilitação ao Seguro-Desemprego, qualificação social e profissional²⁹⁰ e intermediação de “mão de obra”) (MTE, 2014).

O Portal Mais Emprego passou a informatizar as ações do SINE, inscrevendo trabalhadores (inclusive aprendizes²⁹¹ e estagiários) e empresas para intermediação, sem a necessidade de ida às agências de atendimento (MTE, 2014, p. 11). Segundo o MTE, a informatização dos serviços do SPETR, principalmente dos serviços do SINE, visa a “inserção no mercado de trabalho”, finalidade principal do SPETR.

Estes mesmos serviços também são realizados de forma presencial, nas agências do SINE e, neste caso, o atendente “ao realizar ou atualizar o cadastro do trabalhador, deve entrevistá-lo, visando identificar suas competências, habilidades, conhecimentos e necessidades, maximizando as chances de colocação ou recolocação no mundo do trabalho e emprego” (MTE, 2014, p. 15). Nota-se que o MTE utiliza uma linguagem vinculada ao modelo de competências (analisado no Capítulo 2) e reproduz objetivos semelhantes ao Planfor.

No âmbito dos serviços e programas geridos pelo Ministério do Trabalho, uma significativa mudança no Programa Seguro-Desemprego deve ser pontuada, pois abarca mais uma mudança na correlação de forças que envolvem as disputas entre capital-trabalho e o projeto de educação profissional.

O Decreto 7.721/2012 instituiu que o segurado que solicitasse o Seguro-Desemprego pela terceira vez, dentro de um período de dez anos, deveria ser encaminhado a um curso FIC, com carga horária mínima de 160 horas. Posteriormente, o Decreto 8.118/2013 alterou essa condição: o beneficiário deve ser encaminhado obrigatoriamente²⁹² aos cursos do Pronatec

²⁹⁰ O MTE continuou a utilizar o termo “qualificação social e profissional” para designar a qualificação profissional ofertada no âmbito do Programa Seguro-Desemprego, vinculada ao SPETR e financiada com recursos do FAT, enquanto o MEC passou a utilizar formação inicial e continuada para designar a oferta via Pronatec, com recursos do FNDE.

²⁹¹ O contrato de aprendizagem pode ter validade de até dois anos (art. 428, §3º da CLT), deve ser registrado na carteira de trabalho, exige matrícula e frequência do aprendiz à escola (MTE, 2014).

²⁹² Conforme regulamenta a Lei 12.513/2011, alterada pelo Decreto 7.721/2012 (Art. 1º, *caput*) e Decreto 8.118/2013.

quando solicitar o auxílio pela segunda vez dentro do período de dez anos. O SINE é a instituição responsável por este encaminhamento (MTE, 2014). Em 2013, “foram matriculados para qualificação do Pronatec 65.144 trabalhadores beneficiários do Seguro-Desemprego” (BRASIL, 2014, p. 19). Essas condicionalidades instituídas ao Programa Seguro-Desemprego visam obrigar um trabalhador a frequentar curso de qualificação para recebimento do benefício a que tem direito, sobretudo, por ser um benefício contributivo.

Esses Decretos reproduzem indiretamente a conhecida argumentação ideológica e moral que recai sobre as classes trabalhadoras: o desemprego é consequência da não qualificação, oferecendo-a como solução formal e jurídica para a velha concepção de que após a qualificação, o trabalhador retornará rapidamente a ocupar um posto no mercado ou se manterá nele.

Cabe ao atendente do SINE “orientar e sensibilizar o trabalhador sobre a importância de se qualificar, como meio de se aumentar as chances na busca por emprego e trabalho decentes, e como sua participação no processo de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações” (MTE, 2014, p. 17).

Essa “sensibilização”, ou melhor, essa dimensão ideológica, quanto à centralidade da qualificação profissional para as classes trabalhadoras e seus valores acoplados, deve ser concretizada na orientação oficial (de um trabalhador do SINE para outro trabalhador em condição mais precária: um desempregado) e, obrigatória dependendo do caso (Decretos 7.7721/2012 e 8.118/2013), de que o trabalhador seja matriculado em curso Pronatec, ou, no mínimo, que seja realizada sua pré-matrícula ainda na agência de atendimento do SINE (MTE, 2014).

Dentre outras diferenças em comparação com os dois planos anteriores (Planfor e PNQ), o Pronatec não utiliza em suas diretrizes a perspectiva de territorialidade do PNQ, sob a ótica de Milton Santos, como explicitado pelo MTE/SPPE (2003). O Pronatec propõe outra função: a interiorização²⁹³ dessa modalidade de formação passa a ser uma das metas mais importantes desse programa.

Essas diferenças sinalizam que a linguagem, as expressões, os conceitos e o referencial teórico sugeridos no campo progressista, que pautaram a construção formal do PNQ em suas diretrizes em 2003, não serviram de base para o Pronatec, de forma que os conceitos mais

²⁹³ A proposta da interiorização do Pronatec, um dos principais objetivos do programa, abarca a obrigatoriedade de que 30% dos recursos financeiros das Bolsas-Formação sejam destinados às regiões Norte e Nordeste, visando ampliar a oferta de EPT nessas regiões.

progressistas e a matriz teórica crítica que inspirou as diretrizes iniciais do PNQ em sua origem não parecem ter sido fundamentos²⁹⁴ do Pronatec, isto é, este programa parte de uma delimitação de FIC que elimina a linguagem mais progressista de suas diretrizes formais, demarca formalmente outras relações de poder e não explicita as organizações de trabalhadores e seus interesses como partes constitutivas dessa política pública.

Esses direcionamentos formais vão ao encontro da análise realizada por Neila Drabach (2018, p. 41) sobre as relações de poder que permearam os anos iniciais do Pronatec. A autora mostra que esse programa não buscou discutir abertamente o projeto de lei “a partir de espaços abertos à participação pública”²⁹⁵, fato esse que também pode ser constatado na Lei de Regulamentação e nas portarias do MEC, nas quais não figuram a citação, sequer menção, a movimentos sociais, centrais sindicais, entidades representantes dos profissionais da educação como partícipes dos debates, da construção, implementação, operacionalização e avaliação das relações sociais que perpassam a FIC.

No bojo desse movimento dinâmico, contraditório, renovador e conservador ao mesmo tempo, os movimentos sociais da área de educação de jovens e adultos foram parcialmente atendidos com o Pronatec EJA (Portaria MEC 168/2013), articulando a oferta de cursos técnicos ou de formação inicial e continuada à Educação de Jovens e Adultos através do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Segundo Drabach (2018, p. 25), atender a essa demanda tinha o “duplo propósito” de recolocar o Proeja como política de educação básica integrada à educação profissional, com recursos do Pronatec, uma vez que essa modalidade “vinha perdendo espaço nas instituições”, além de “disputar os rumos do programa”, defendendo uma “concepção de educação profissional enquanto política de formação integral dos trabalhadores, associando a elevação da escolaridade à profissionalização, a qual orienta o Proeja” (p. 26).

²⁹⁴ No Pronatec não são usadas expressões utilizados no PNQ, como “inserção cidadã”, cidadania ativa, formação integral, etc., nem há flexão de gênero na Lei 12.513/2011, nem na Portaria 185/2011. Categorias do pensamento crítico não são incluídas, inclusive algumas que eram citadas no PNQ, como “relação social”, “conflito capital trabalho”, “perspectiva emancipatória” e “trabalho como princípio educativo” não fazem parte da elaboração do Pronatec.

²⁹⁵ A influência dessa lógica busca inclusive atingir instituições públicas e a sociabilidade em geral. Considerando esses aspectos e a conjuntura socioeconômica do governo Dilma, Drabach (2018) afirma que houve instituições públicas que se opuseram à lógica em curso, citando o Instituto Federal Farroupilha (IFFar) analisado em sua pesquisa de tese. “A pouca expressividade da oferta do Pronatec Bolsa Formação nas instituições públicas pode ser compreendida, também, como expressão da resistência à concepção veiculada pelo Pronatec Bolsa Formação, como se observou no IFFar [...]” (DRABACH, 2018, p. 284).

Como visto ao longo do trabalho, historicamente a qualificação é espaço de disputa de interesses, de direcionamentos e perspectivas, sendo, ao mesmo tempo, bandeira de movimentos sindicais, ao passo que também tem sido imposta aos trabalhadores de forma compulsória nos locais de trabalho, ou mais recentemente, de forma compulsória pelas mudanças na legislação do seguro-desemprego.

No caso do Pronatec EJA, esse movimento permanente explicita que as ideologias articulam os interesses das classes populares dentro da agenda dominante, conseguindo acoplá-los na “interação estrutural da pluralidade dos capitais dentro da ordem social estabelecida” (MÉSZÁROS, 2014, p. 244). Essa função consensual e necessária legitima as ideologias, demonstrando que as ideologias dominantes não são necessariamente arbitrárias, ao contrário, se tornam dominantes e legitimadas “naturalmente”, por diversas instâncias, estratégias e inserções nas práticas cotidianas, mesmo que precise absorver em parte pautas das classes trabalhadoras (MÉSZÁROS, 2014, p. 244).

A despeito de os movimentos sociais da área de educação de jovens e adultos buscarem inserir no Pronatec EJA uma concepção de “formação integral dos trabalhadores”, como analisou Drabach (2018, p. 25), essa modalidade permaneceu marginal dentro da estrutura geral do Pronatec.

Por outra via, foco importante se dirigiu ao enaltecimento do Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador como “grande oportunidade educacional”, garantia de um bom emprego e de “mudança de vida”, como afirmou a presidente em sua coluna semanal publicada em mais de 200 jornais brasileiros e em sites oficiais do Palácio do Planalto, direcionando sua mensagem para o público-alvo do Pronatec: “Ao se capacitar ou aprender uma nova profissão, se preparam para conquistar um lugar melhor no mercado de trabalho. O Pronatec vai ajudar muito mais gente a mudar de vida” (BRASIL, 2014).

Ao direcionar para jovens seu discurso que promove sonhos e promessas, Dilma valoriza o programa como inclusivo, projetando nesse público-alvo a ideia de construção de um futuro promissor a partir da inserção desses jovens no Pronatec: “jovens que estão construindo, com os cursos do Pronatec, o seu futuro baseado no seu esforço e no apoio de suas famílias” (BRASIL, 2014a).

É esse o conjunto de valores, direcionamentos, racionalidades e concepções ratificadas pela FIC em sua versão renovada do Pronatec.

Esses jovens “veem, no Pronatec, uma grande oportunidade de melhorar a formação e conseguir um bom emprego. Isso é ótimo para os nossos jovens e também para o Brasil, que precisa, cada vez mais, de técnicos e de trabalhadores qualificados, para aumentar a produtividade nas nossas empresas e a competitividade de nossa economia” (BRASIL, 2014 a). Esse esforço que é reforçado como individual é também fruto das oportunidades do Pronatec e da FIC como salvífica para todos: para trabalhadores, a FIC é associada a um “bom emprego” e melhoria de vida; já para o empresariado a qualificação transmite o sentido de garantia de aumento da produtividade e, por fim, a qualificação é traduzida como solução para o problema da baixa competitividade da economia. A centralidade da qualificação como solução para problemas estruturais retorna ao centro dos discursos.

Ao vender a promessa de renda, de “um bom emprego” (sem, no entanto, tocar na raiz dos problemas que levam ao desemprego) e de mudança de vida por meio do Pronatec, transmitem-se valores meritocráticos e conservadores associados à FIC, assim, traduz-se o discurso para uma função motivacional que utiliza emoções e sonhos (“lugar melhor no mercado”, construção do futuro, renda, “apoio” para a família), garante que o investimento pessoal (esforço individual) e que o investimento público do Estado na EPT trará retornos sociais ao indivíduo, à economia e ao país. Trata-se, segundo Branco (2013, p. 354), de um “ponto de vista mercadológico” para a educação, entendendo-a como um “ativo do portfólio de investimento de um determinado indivíduo, equiparado a uma ação de empresa, a um meio de produção ou qualquer ativo que gere renda para seu proprietário”.

A típica construção ideológica das “oportunidades iguais” ofertadas pelo Estado deve se voltar para todos os brasileiros, no sentido de acesso universal, mas, em particular, o discurso é direcionado aos segmentos mais periféricos das classes trabalhadoras (sobretudo jovens, mulheres, negros, de baixa renda, com escolaridade baixa e média e a segmentos focalizados da classe trabalhadora, como beneficiárias de programas de transferência de renda, pessoas com deficiência, incluindo também povos indígenas, comunidades quilombolas e os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas). Estes “deveriam investir seus melhores esforços nos estudos”, na formação básica ou profissional, com um foco central bem definido: “gerar rendimentos monetários” (BRANCO, 2013, p. 354).

O investimento estatal e o “comprometimento moral do indivíduo” com sua formação formam, para a ideologia social-liberal, uma “espécie de simbiose virtuosa”, na qual os pobres devem se envolver, “esforçando-se ética e moralmente quando as oportunidades aparecem”

(BRANCO, 2013, p. 354). O binômio “oportunidade-esforço” ressurge, tal como exemplifica de forma paradigmática o discurso da presidente citado acima, para se tornar, mais uma vez, uma investida moral e ética da responsabilidade mobilizada para a ação, e que “surge como um dos elementos orgânicos do social-liberalismo brasileiro” (BRANCO, 2013, p. 354), que cai como uma luva no discurso oficial e no discurso mercadológico em prol do “ativo educação” materializado no Pronatec.

Localizando os discursos apologéticos de Dilma ancorados nos pressupostos teóricos de Amartya Sen, poderíamos trocar as palavras da presidente pelas do autor, com preservação do mesmo sentido, e, neste caso, seriam: o Estado oferece as “oportunidades educacionais” em uma perspectiva universalizante, com foco prioritário em segmentos específicos para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades individuais e essa é a função das políticas públicas: permitir que cada indivíduo desenvolva e aumente suas capacidades em busca de “seu próprio destino” (SEN, 2012, p. 32).

Em discurso oficial, se referindo ao acesso à formação, Dilma afirma:

[...] queria mostrar que tudo isso se combina com oportunidade, oportunidade que nós construímos. Porque no Brasil, no passado, as pessoas podiam se esforçar, as famílias podiam apoiar, mas, sem oportunidade, sem que nós façamos a nossa parte, nós; o governo federal, as instituições do Sistema S, as escolas estaduais, sem que nós façamos a nossa parte, construindo as oportunidades, e o governo federal, em especial, não se cria o Pronatec, não se constrói o Pronatec [...] (BRASIL, 2014).

Essa é uma das principais funções e virtudes do Pronatec: “construir” oportunidades para todos, como transmite o discurso oficial. Nesse ponto, a FIC passa um recado claro: há um mundo de oportunidades no mercado de trabalho, é necessário entrar/passar pela porta da formação inicial e continuada – mesmo que por incontáveis vezes (“façamos a nossa parte”) – para aproveitá-las em novos negócios.

Outra linha de discurso oficial em prol da ampla argumentação do Pronatec associa a baixa produtividade do trabalhador brasileiro à baixa escolaridade, relação esta feita de forma frequente nos discursos oficiais, como este produzido pela Comissão de Educação do Senado, em 2017, para avaliar o Pronatec no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Segundo o Senado (2017, p. 85), a produtividade do trabalhador brasileiro “é baixa” e “esse índice decorre, em boa medida, da formação deficitária do trabalhador brasileiro”. Detectado o problema, o relatório encaminha a solução e esta também se encontra na formação:

Atuar nas políticas públicas de educação profissional e tecnológica incide positivamente, assim, não somente nos índices educacionais, mas também no próprio desenvolvimento do País. Além disso, as análises mostraram que os cursos têm impacto sobre a empregabilidade, constituindo, portanto, matéria de relevância para o trabalhador brasileiro, sobretudo na conjuntura atual de elevados níveis de desemprego (SENADO FEDERAL, 2017, p. 85-6).

A máxima “quanto mais educação mais desenvolvimento” parece ser a mesma receita mágica já vista em contexto anterior, reciclada deliberadamente e ofertada como se nova fosse. Renovando e/ou conservando a fórmula, os discursos, os conhecimentos, as racionalidades, os conceitos, atualizando interesses e relações sociais envolvidas, temos uma “nova” imagem: o Pronatec deve combater os males da “baixa empregabilidade” do trabalhador brasileiro, assim como o Senado (2017) retratou o programa. Desse modo, como importante porta-voz da defesa da centralidade da EPT e da FIC, o discurso da Comissão de Educação do Senado reforça que em tempos de desemprego elevado, as políticas de educação profissional só podem atuar positivamente sobre o desenvolvimento, sobre a empregabilidade e sobre a situação do trabalhador.

Nessa construção apologética da empregabilidade, o indivíduo deve promover as condições para se tornar uma mercadoria atraente, uma força de trabalho vendável, de forma a se diferenciar das demais. O acúmulo de diplomas e certificados, o investimento em autoimagem e até em perfis montados em redes sociais, como nos tempos atuais, incrementam os novos sentidos da empregabilidade em sua forma contemporânea.

Essa forma de educação guarda uma faceta ideológico-material perversa que incide sobre a classe trabalhadora. Se, por um lado, é uma educação de baixa qualidade, aligeirada e fragmentada, como afirmam Frigotto; Ciavatta e Ramos (2014, p. 73), por outro, é essa mesma forma e conteúdo perpetuada que “alimenta a ideologia de responsabilização do próprio trabalhador por seu êxito ou fracasso no mercado de trabalho. Afinal, os números demonstram a ampliação de “oportunidades” de formação, associadas a medidas de transferência de renda e de encaminhamento ao emprego. De resto, o esforço individual deve responder pelo êxito”.

Neste sentido, as escolhas individuais (isto é, “soluções” particulares para problemas coletivos) são capazes de “potenciar” as pessoas e mudar a realidade, fortalecendo “o *ethos* liberal de que a condição social que ocupamos na sociedade vincula-se ao esforço individual de cada um” (CARVALHO, 2014, p. 148), reforçando a ideia de que cada pessoa pode

escolher seu caminho e que estas escolhas devem se direcionar para o “sucesso”, para a liberdade, para a ação e, claro, para novos negócios.

Nesse processo vagaroso de construção de valores, perspectivas, racionalidades e com múltiplos porta-vozes, o desemprego é particularizado como expressão isolada, desconectada do modo de funcionamento capitalista e do desemprego estrutural. Essa construção é, na verdade, uma tendência nas políticas de emprego e renda da fase contemporânea do capitalismo, em que as políticas de combate ao desemprego perdem espaço para as “políticas de autorresponsabilização dos desempregados, redução de custos de formação da força de trabalho e constrangimento da luta sindical” (MARTINS, 2014, p. 229).

A FIC trata-se, nessa perspectiva, de uma visão mais complexa da realidade, que não se resume à relação aparente entre educação e mercado de trabalho revestida da defesa da empregabilidade para trabalhadores, mas consiste na construção de uma racionalidade mais geral, em constante transformação, sobre a necessidade e obrigatoriedade de adaptação dos trabalhadores às mudanças contínuas no mundo do trabalho. Trata-se, portanto, de uma relação entre educação e trabalho mais ampla, que molda, como afirma Sader (2007, p. 141), até o caráter dos trabalhadores, de forma que o consumo e os “padrões de comportamento” passam a ser direcionados por uma “ideologia economicista, repetidora dos discursos dos organismos econômicos internacionais”, que “tornou-se o discurso dominante” na conjuntura neoliberalizante de escala mundial.

Assim, a FIC atua entrelaçando interesses do capital e do Estado em prol da necessidade permanente de racionalização, de construção constante das bases ideológicas dominantes na divisão sociotécnica do trabalho e de sua disseminação vagarosa em todo o tecido social. E ainda, supostamente também aparenta representar a empregabilidade como pauta de interesse das classes trabalhadoras, como se, depois de “qualificados” pela FIC, atingissem a tal empregabilidade e pudessem alcançar outro patamar de inserção na divisão sociotécnica do trabalho. O júbilo das ideologias encontram, assim, condições objetivas de incrustação na sociedade de classes e na sedimentação da “consciência prática necessária” à perpetuação dessas construções que almejam “tendência eternizante”, como bem atesta Mészáros (2014, p. 481).

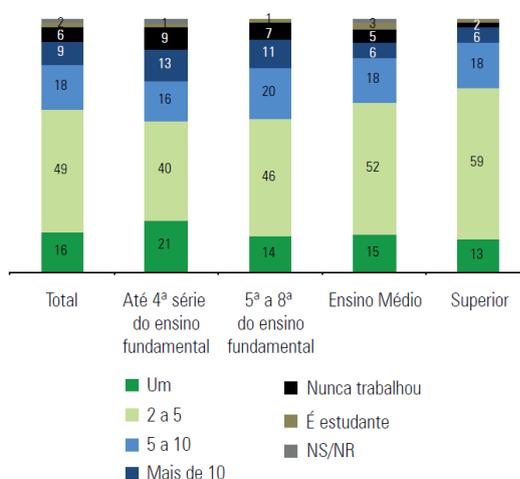
Não bastassem os argumentos educacionais salvíficos já apresentados pelo Senado (2017), outros ainda são expostos, como:

Vale mencionar, por fim, a relação entre a baixa qualificação da mão de obra nacional e o problema da elevada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Isso porque, a baixa qualificação torna menos custoso ao empregado mudar de emprego, o que estimula a rotatividade. E, por outro lado, a elevada rotatividade desestimula o empregador a investir na qualificação do empregado, gerando um círculo vicioso que onera o País (SENADO FEDERAL, 2017, p. 39).

O entendimento de que a baixa produtividade e a alta rotatividade estão relacionadas à baixa qualificação é uma construção bastante difundida, no entanto, chama atenção este ser um documento oficial apresentado pelo Senado, que reproduz um argumento não verídico, facilmente refutável por dados.

Pesquisa realizada pela CNI-IBOPE²⁹⁶, conforme Gráfico 4 seguinte, constatou que a “maioria da população brasileira já mudou de emprego pelo menos uma vez na vida: 49% já tiveram de 2 a 5 empregos, 18% de 5 a 10 empregos e 9% dizem ter tido mais de 10 empregos ao longo da vida”. Entre os entrevistados pela pesquisa, somente “16% nunca trocaram de emprego. Outros 6% nunca trabalharam e 2% são estudantes” (CNI-IBOPE, 2014, p. 12).

Gráfico 4 - CNI-IBOPE, 2014 - Número de empregos do brasileiro ao longo da vida* - Percentual de respostas por grau de instrução (%)



Fonte: CNI-IBOPE, 2014, p. 12. *A soma dos percentuais pode não alcançar 100% por motivos de arredondamento.

A pesquisa (CNI-IBOPE, 2014, p. 12) afirma que “a permanência no mesmo emprego ao longo de toda a vida é maior entre os entrevistados com menor grau de instrução (até 4ª série do ensino fundamental): 21%. No entanto, esse grupo de entrevistados também

²⁹⁶ Pesquisa CNI-IBOPE, 2014. Retratos da sociedade brasileira: educação profissional. 2014, 29 p. A pesquisa ouviu 2.002 pessoas com mais de 16 anos em 143 municípios, de todas as regiões do país, no período de 8 a 11 de março de 2013. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/02/25/5934/20140225093915168037u.pdf Acesso em 26 de fev de 2021

apresenta o maior percentual dos que já tiveram mais de 10 empregos”, isto é, o grupo com menor grau de instrução apresenta, ao mesmo tempo, parcela significativa de trabalhadores que permanecem em um único emprego durante toda vida laboral e também apresenta um segmento com alta rotatividade.

Para os entrevistados com educação superior, “o percentual de permanência em apenas um emprego ao longo da vida cai para 13% das opções de resposta e o dos que tiveram mais de 10 empregos cai para 6%” (CNI-IBOPE, 2014, p. 12). Dentro dessa escolaridade com maior grau de instrução, 59% dos respondentes já tiveram de 2 a 5 empregos ao longo da trajetória laboral.

A pesquisa CNI-IBOPE (2014) ratifica que a rotatividade²⁹⁷ é uma característica histórica do mercado de trabalho brasileiro, e que, embora a escolaridade seja um importante elemento para a análise do mercado de trabalho, não é possível estabelecer uma relação direta de causalidade entre rotatividade e escolaridade, já que o segmento com ensino superior também apresenta elevada rotatividade e o segmento com menor grau de instrução apresenta o maior percentual de permanência em um único vínculo de trabalho.

A rotatividade é, assim, uma histórica configuração do heterogêneo mercado de trabalho brasileiro e, embora ele estabeleça conexão com a qualificação, esta não é a única condição para evitar a rotatividade.

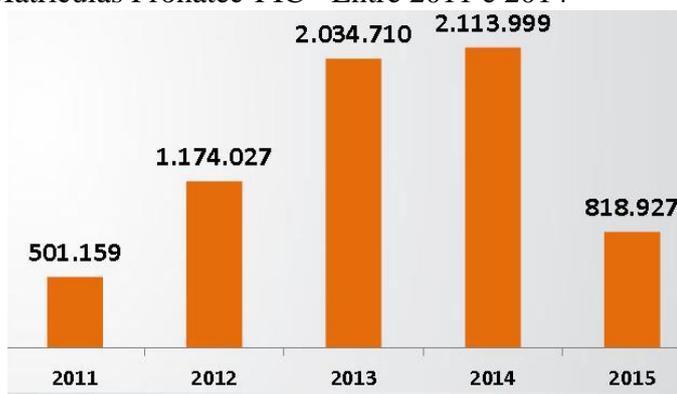
Ainda segundo a pesquisa CNI-IBOPE (2014), 25% da população brasileira já frequentou algum curso profissional e nove em cada dez estudantes concluíram o curso, o que indica que a rotatividade no mercado brasileiro se mantém elevada mesmo com algum nível de profissionalização da parcela significativa de trabalhadores.

As condições objetivas descritas apontam que a FIC, como forma de manter os trabalhadores em seus empregos, elevar a empregabilidade, reduzir a pobreza e as taxas de rotatividade, mostra-se mais como um engodo ideologicamente fundamentado do que como condição concreta de transformação e/ou mobilidade na vida e no trabalho das classes trabalhadoras, principalmente porque os processos de trabalho nas atuais condições apontam para o acirramento da precarização do trabalho, para o aumento da rotatividade e para o avanço da desproteção trabalhista e previdenciária (KUENZER, 2016).

297 Na classificação das 10 principais atividades que mais demitiram sem justa causa em todo o país no ano de 2014, estão: 1) Construção de edifícios; 2) Restaurantes e similares; 3) Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios; 4) Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional; 5) Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de supermercados; 6) Limpeza em prédios e em domicílios; 7) Construção de rodovias e ferrovias; 8) Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares; 9) Outras obras de engenharia civil não especificadas anteriormente; 10) Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de minimercados (Anuário do SPETR, DIEESE, 2015).

Não obstante tantos argumentos oficiais enaltecidos em prol da centralidade da qualificação profissional como uma idealização resolutiveira das diversas expressões da questão social, ao Pronatec se incidiram elevadas metas de qualificação e volumoso montante de recursos do FNDE. A meta de qualificar oito milhões de trabalhadores foi atingida em 2014, “sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos FIC” no período de 2011 a 2014 (GOMES, 2016, p. 8).

Gráfico 5 - Matrículas Pronatec-FIC - Entre 2011 e 2014



Fonte: Gomes (2016, p. 10). Estudo Técnico para a Câmara dos Deputados. Dados obtidos no portal do Ministério da Educação, em consulta feita em maio de 2016.

Na avaliação de Gomes (2016, p. 33), autora do Relatório Técnico da Câmara dos Deputados, os resultados dessa expansão são positivos: “O Programa vem contribuindo como política pública para ampliar a oferta de educação profissional no Brasil e deve ser considerado uma proposta exitosa do ponto de vista dos números alcançados, em prazo bastante curto” (GOMES, 2016, p. 33).

Os dados sobre o Pronatec indicam que o objetivo da interiorização dos cursos FIC atingiu “resultados animadores”: “em 2014 alcançava 89% dos municípios brasileiros, tendo registrado matrículas em 3.606 municípios (73% dos municípios brasileiros)” (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 9). Ao final de 2014, somente o Pronatec Brasil sem Miséria registrou 1,73 milhão de matrículas (considerando cursos FIC e cursos técnicos concomitantes), sinalizando que a parceria com o MDS produziu resultados almejados para os objetivos desse programa, avaliam as autoras (MONTAGNER; MULLER, 2015).

Por outro lado, a preocupação fundamental com as metas e com a “massificação” da FIC abriu precedentes para a “qualidade duvidosa” dos cursos, recaindo sobre essa imperativa dúvida o questionamento sobre a redução da carga horária (de 200 no PNQ para 160 horas mínimas no Pronatec) e sobre o privilégio dado aos interesses privatistas (VASCONCELOS,

2016, p. 259). Drabach (2018, p. 77) também concorda que a redução da carga horária mínima representou “um retrocesso” para o Pronatec.

De outra parte, instituições do SNA questionam a obrigatoriedade da carga horária mínima de 160 horas para adesão ao Bolsa-Formação, alegando que determinados cursos de FIC são satisfatórios com carga horária menor, como o curso de ajudante de pedreiro, que poderia ser contemplado com carga horária média de 40 horas, segundo o SNA (VASCONCELOS, 2016).

Assim, a delimitação carga horária é um elemento tensionado constantemente nessa modalidade de formação inicial e continuada, e, não obstante, fica claro que determinadas instituições, sobretudo privadas, pressionam o MEC para reduzir a carga horária mínima dos cursos, já que para a oferta desse padrão educacional intencional, direcionado as classes trabalhadoras e especificamente a determinados segmentos mais periféricos destas, algumas poucas dezenas de horas são suficientes para “qualificar” e certificar a classe que vive do trabalho para o trabalho operacional, tácito (KUENZER, 2016).

Embora existissem vozes contrárias e críticas ao Pronatec e a sua perspectiva de EPT, como mostrou Drabach²⁹⁸ (2018) em sua pesquisa, essas foram vozes isoladas e dissonantes. O consenso geral sobre a necessidade permanente de qualificação continuada para as classes trabalhadoras permaneceu vigoroso durante todo o contexto de pesquisa delimitado (1995-2014).

É exatamente nessa ideia de consenso e de unidade que a dimensão totalizadora e harmônica do capital é reforçada, camuflando os antagonismos sociais – embora estes não possam ser apagados e a camuflagem seja temporária (ALVES, 2018). Nesse aspecto, concordamos com Alves (2018, p. 77) ao afirmar que “qualquer forma de harmonização ou equilíbrio nos conflitos é temporária”, o que significa que os antagonismos e contradições do capital não podem ser eliminados, mesmo que haja um aparente consenso social, portanto, o consenso é uma forma de falseamento das relações de poder entre classes, disseminando enganosamente a ilusão da possibilidade de diálogo entre iguais (trabalho e capital). Nas palavras de Lara (2018, p. 173, grifos do autor) – se referindo ao pensamento lukacsiano sobre ideologia – a imagem de consenso e a ausência aparente de conflitos ideológicos

²⁹⁸ É importante reforçar que também existiram vozes “contrárias à lógica de ampliação da educação profissional utilizada pelo Programa” e estas são analisadas na pesquisa de Neila Drabach (2018). Para exemplificar, a Diretoria Executiva da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) manifestou, em 2011, antes da lei de aprovação do Pronatec, sua crítica à concepção de EPT do Pronatec. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) publicou uma moção em 2011 e outra em 2013, apontando os diversos problemas e retrocessos com o Pronatec.

indicam que “os mecanismos de *manipulação e estranhamentos* estão operando intensivamente nas relações sociais”.

Esses mecanismos de consenso se pautaram em uma importante e histórica construção de adesão que não se iniciou no Pronatec, mas que encontrou ressonância nesse programa com o reforço da defesa da empregabilidade, da interiorização e da inclusão social pela via da FIC. Para o discurso oficial do MEC, a FIC é parte de uma política pública que aproxima o mundo do trabalho com o “universo da Educação – um instrumento não tão somente de fomento ao desenvolvimento profissional, mas também e acima de tudo de inclusão e de promoção do exercício da cidadania” (BRASIL, 2011b, p. 6).

Dentro do reforço da perspectiva de inclusão social, o Pronatec e as portarias subsequentes citam que destaque deve ser dado às pessoas com deficiência (quarto grupo prioritário para acesso à Bolsa-Formação) (Portaria MEC 185/2012, Art. 13; Portaria 168/2013). Embora também fossem público prioritário²⁹⁹ do PNQ, não figuravam entre os primeiros prioritários.

Essa mudança formal pode ser vista como parte de dois processos. Um se refere à maior regulamentação dos direitos da pessoa com deficiência (Decreto 5.296/2004, que regulamenta as Leis 10.048/2000, 10.097/2000³⁰⁰ e 10.098/2000, bem como os Decretos 186/2008 e 6.949/2009 que ratificam a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência/ONU), fruto de pressões e lutas de movimentos organizados e das Convenções Internacionais. Outro processo, mais amplo, se refere ao movimento do próprio capital em sua fase contemporânea em busca da faceta mais humana e social, como parte das estratégias ideológicas de “dar um coração” ao capital, isto é, uma feição aparente mais sensível, mais inclusivo e em constante aperfeiçoamento para o bem da humanidade. Ambos os processos se complementam e se inter-relacionam.

Feito esse panorama geral do programa, de parte dos diversos argumentos e estratégias ideológicas embutidos na concepção de FIC e de como ele revigorou o “consenso nacional quanto à necessidade de se conceder prioridade política a ampliação e qualificação do sistema brasileiro de educação” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 25), partiremos nos próximos tópicos para uma abordagem da Bolsa-Formação Trabalhador, a ação responsável pela oferta de formação inicial e continuada, analisando o perfil dos usuários

²⁹⁹ As vagas não preenchidas pelo público prioritário permanecem disponíveis e podem ser ocupadas por outros públicos, respeitados os requisitos específicos previstos para acesso aos cursos.

³⁰⁰ As mudanças legislativas citadas obrigam empresas (excluindo as micro e as pequenas) a contratarem como aprendizes (jovens de 14 a 24 anos) o equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% do contingente de trabalhadores, cuja função exija formação profissional, bem como portadores de necessidades especiais sem limite máximo de idade.

e os direcionamentos tomados por essa política pública durante seus quatro primeiros anos de execução.

5.2 A QUEM O PRONATEC SE DIRIGE? MOTIVAÇÕES E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE ACESSO E DE PERMANÊNCIA À FIC

Os cursos ofertados pelo Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador são organizados anualmente e publicados no documento³⁰¹ oficial “Guia Pronatec de Cursos FIC”. Uma medida que aparentemente é apenas formal, o Guia extrapola esse nível, pois representa um referencial comum às denominações e à estruturação dos cursos, divididos em eixos tecnológicos e integrando as descrições da CBO.

A oferta de cursos de FIC³⁰² em 2012 apresentou 646 opções no Guia de Cursos, tais como açougueiro, adestrador de cães, agente comunitário de saúde, confeitiro, copeiro, contador de histórias, cozinheiro, costureiro, embalador, floricultor, frentista, manicure e pedicure, marceneiro, massagista, mecânico, recepcionista, sonoplasta, sorveteiro, vigilante, zelador, etc.

Entre os cursos com maior quantitativo de estudantes matriculados de outubro de 2011 a junho de 2014, em todo o Brasil, encontram-se, nessa ordem: auxiliar administrativo (exigência de escolaridade: ensino médio incompleto, 160 horas de duração); operador de computador (ensino fundamental incompleto, 160 horas); auxiliar de recursos humanos (ensino médio incompleto, 160 horas); eletricitista instalador predial (curso auxiliar instalador predial de baixa tensão, exigência de ensino fundamental incompleto, 300 horas); inglês básico; recepcionista (ensino fundamental incompleto, 160 horas); almoxarife (ensino médio incompleto, 160 horas); auxiliar de pessoal (ensino médio incompleto, 160 horas); vendedor (ensino fundamental completo, 160 horas); manicure e pedicure (ensino fundamental incompleto, 160 horas) e costureiro industrial (ensino fundamental incompleto, 200 horas).

Como se nota, os cursos FIC que mais matriculam estudantes estão voltados ao trabalho operacional/manual/simples, principalmente para a prestação de serviços, que possuem jornadas longas, alta rotatividade e baixa remuneração, e, quando são cursos

³⁰¹ As Portarias MEC 1.508/2011; 1.232/2012 e 899/2013 definiram os cursos a serem ofertados em cada edição do Pronatec, o eixo tecnológico, a carga horária e a escolaridade mínima de cada curso.

³⁰² A 2ª edição (Portaria 1.232/2012) continha 515 cursos. A terceira edição (Portaria 899/2013) continha 657 cursos. Na quarta edição, o Guia apresentou 646 cursos.

inseridos na produção, voltam-se para atividades elementares³⁰³ (BORDIGNON, 2020). Como destaca Liliane Bordignon (200, p. 144), “a maior parte dos cursos não exige laboratórios ou uma infraestrutura além de salas de aula para a realização dos cursos, facilitando o desenvolvimento dos mesmos e os baixos custos de seu oferecimento”.

Dos 11 cursos citados que mais matricularam estudantes, nenhum exige ensino médio completo, no entanto, 42,32% dos matriculados possuíam o ensino médio completo e somente dois têm carga horária acima de 160 horas (instalador predial de baixa tensão e costureiro industrial) (BORDIGNON, 2020, p. 197).

Para a delimitação do público-alvo, a Portaria MEC 185/2012 não faz uso dos termos “pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente” ou “sob risco de desocupação”, como o faziam o Planfor e o PNQ³⁰⁴ para definir a preferência de acesso de “públicos prioritários”. No Pronatec, a Bolsa-Formação afirma que seu público alvo são “trabalhadores diversos” (Guia de Cursos Pronatec, 2011, p. 5), fazendo poucas especificações desse segmento.

No entanto, uma menção de público alvo específica nos chama atenção: “beneficiários dos programas de transferência de renda” (e dentro desse grupo deve ser dada prioridade para mulheres chefes de família) (Portaria MEC 168/2013) são público prioritário para acesso à FIC. Como visto no Item anterior, houve uma grande aproximação entre a ação Pronatec Bolsa-Formação e o Ministério do Desenvolvimento Social, que se tornou o principal demandante de FIC. Essa aproximação, expressa em números, aponta que no período de 2012 a 2015, o Pronatec Brasil sem Miséria (BSM) “proporcionou a matrícula de 1,85 milhão de indivíduos em cursos FIC, com carga horária média de 200h” (SENADO, 2017, p. 49).

No período entre 2011 e 2014, somente através do Pronatec BSM, a FIC chegou a “3.420 Municípios, abrangendo mais de 600 tipos de cursos FIC, sendo o Sistema S o

³⁰³ A perpetuação do modelo e da lógica da qualificação inicial e continuada exige adentrarmos na divisão internacional de trabalho, compreendendo como o Brasil se insere como “periferia produtiva” (LESSA, 2011) nessa “ordem”, mantendo um padrão de força de trabalho disponível e minimamente qualificada para as necessidades da divisão internacional do trabalho. Como constatam Itani; Villela Junior e Tomelin Junior (2015, p. 12), com base em dados educacionais da OCDE, os países considerados “ricos”, mantêm altos investimentos no trinômio Educação, Ciência e Tecnologia, na geração de tecnologia e em empregos mais valorizados em termos de remuneração, com alta escolaridade, isto é, concentram a inovação e a criação de tecnologias de alto custo, empregando “pessoal altamente qualificado”. A inserção marginal do Brasil nessa lógica se expressa também no sistema educacional e no acesso diferenciado de cada classe à ciência e tecnológica, aos saberes históricos, ao pensamento crítico e complexo. A pesquisa dos autores analisou os dados educacionais dos 34 países membros do *Programme for International Student Assessment* (Pisa) da OCDE, que avalia, a cada triênio, o desempenho de jovens de 15 anos desses países.

³⁰⁴ Segundo o MTE (2003), apesar de o PNQ propor a garantia do acesso universal, como direito social, há a priorização do atendimento dos segmentos que tenham sido alvo de “processos de exclusão e discriminação social”.

principal ofertante, com destaque para o Senai (39%), o Senac (33%), a Rede Federal (17%) e o Senat (6%)” (GOMES, 2016, p. 15).

A vinculação do Pronatec com o MDS reafirma “a percepção de que se adequadamente orientados”, estes grupos (mulheres, negros e pardos, com baixa escolaridade e com baixa renda) “não apenas buscam acesso a cursos de formação e capacitação, mas vencem limitações decorrentes de lacunas de formação escolar e das dificuldades relacionadas com sua condição familiar” (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 6), ou, dito de outra forma, essa vinculação guarda um aspecto moral sobre o trabalho dirigido aos pobres.

Sobre estes e para estes o reforço permanente da construção ideológica virtuosa da empregabilidade e da centralidade da FIC como saída individual da condição de pobreza e de desemprego adquirem constantemente renovações e movimento permanente nas políticas públicas educacionais e do SPETR.

Em linhas gerais, em 2014, um(a) estudante “padrão” do Pronatec Bolsa-Formação seria mulher (60,37%), jovem (entre 15 e 29 anos, 67,27%), com ensino médio completo (42,32%), pardo ou negro (67,55%) (GOMES, 2016, p. 9). Estes estudantes estão mais concentrados na região Nordeste (41,1%) e depois na região Sul (20,1%). As regiões Sudeste e Norte concentraram 13% e a região Centro-Oeste 11,8% das matrículas do Pronatec Bolsa-Formação em 2014 (BORDIGNON, 2020, p. 132).

Em relação à escolaridade “55,5% dos matriculados não haviam concluído o ensino médio” no conjunto da Bolsa-Formação (SOUSA; SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 166). Entre os beneficiários do PBF, a parcela de estudantes que não concluíram o ensino médio é de 61,2%, indicando, segundo os autores, que o Pronatec Bolsa Família consegue captar um perfil de estudante com escolaridade menor. Dentro do Pronatec Bolsa Família as mulheres representam 71,9% dos cursistas dessa modalidade.

Estudo realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2015, utilizando dados da RAIS, do CAGED, da Bolsa-Formação e do CadÚnico, “25,9% dos egressos dos cursos do Pronatec Bolsa Formação beneficiários de programas sociais possuíam ou alcançaram algum emprego formal após a conclusão do curso”, o que levou a conclusão do estudo para uma avaliação positiva do Pronatec quanto à elevação da empregabilidade dos cursistas (BORDIGNON, 2020, p. 133).

Apontando esse “resultado surpreendente”, Sousa; Silva e Jannuzzi (2015, p. 169) destacam que, “quando do início do curso, cerca de 17% dos matriculados participavam do

mercado formal; contudo, após ter iniciado ou concluído o curso, 30% deles passaram a dispor de emprego formal ou se tornaram microempreendedores individuais” (SOUSA, SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 169).

Segundo os autores, a inserção no mercado formal constata o aumento da empregabilidade dos estudantes Pronatec. “Considerando os participantes com 18 a 64 anos [...] tem-se que 54,9% dos 2,1 milhão de matriculados obtiveram inserção formal no período” (SOUSA, SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 167). Dentro desse grupo formalizado, 93,7% se empregou formalmente (RAIS e CAGED) e 6,3% se formalizaram como microempreendedores individuais.

Com base nesses dados, os autores fazem uma boa avaliação da empregabilidade do Pronatec Bolsa Formação, atestando que as “evidências” sugerem “que o programa potencializa as chances de ingresso efetivo em um posto formal (ou formalização de vínculo já existente) e mitiga o risco de perda do emprego (ou da “desformalização” de seu pequeno negócio)”, tanto para estudantes em geral, como para estudantes dos Programas Brasil sem Miséria e Bolsa Família, ambos do MDS (SOUSA, SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 169).

Com base nos resultados da pesquisa sobre inserção no mercado de trabalho formal e como MEI, os autores concluem que “ingressar no Pronatec amplia as estratégias profissionais e possibilidades pessoais dos participantes, do início ao final do curso, mesmo para quem não persiste no programa” (SOUSA, SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 171). E são contundentes em afirmar que “a participação no programa faz diferença na trajetória ocupacional dos participantes”, possibilita ao estudante um conjunto de “competências e habilidades” que se concretizam no aumento das “chances de formalização da inserção no mercado de trabalho ou microempreendedor individual” (SOUSA, SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 175).

Ademais, ponto de vista individual, a defesa da construção apologética da empregabilidade continua a ser um argumento forte e comprovado por “exemplos de sucesso” reais e por dados estatísticos, o que garante legitimidade, racionalidade e continuidade a essa empreitada ideológica.

Todavia, a despeito do amplo discurso apologético em prol da construção ideológica da empregabilidade como argumento individual que legitima o Pronatec e outros planos e programas de qualificação profissional, é preciso olhar para a conjuntura macroeconômica e seu movimento subjacente de formalização do mercado de trabalho para apreendermos as

tendências gerais que englobam a elevação da formalização³⁰⁵, que se manteve durante a primeira década dos anos 2000.

Nem todas as modalidades do Pronatec visaram à empregabilidade, como afirmou o representante oficial do MEC na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para instrução do relatório de avaliação do Pronatec feito pelo Senado. Para o MEC, o Pronatec deve ser avaliado “sob duas dimensões distintas e complementares: uma social e uma produtiva” (SENADO, 2017, p. 68). Isso porque algumas ações, como o Pronatec Prisional, “não possuem como objetivo primeiro a Empregabilidade”, e sim, o “resgate da cidadania e à inserção social de populações socialmente vulneráveis”: o “objetivo maior é prevenir a reincidência no crime e reinserir socialmente o ex-detento, de modo que a empregabilidade não deve se constituir na única variável utilizada para a avaliação do Programa” (SENADO, 2017, p. 68).

O mesmo discurso se estende ao Pronatec Bolsa Verde e ao Pronatec Mulheres Mil, que devem levar em conta a função social da FIC. Esta “não deve restringir-se à empregabilidade, mas sim abordar um conjunto de indicadores como, por exemplo, o incentivo ao desejo de continuar estudando”, a cidadania e a inserção social (SENADO, 2017, p. 68). Assim, se verifica que resgate permanente da ideia de cidadania possibilitada pela via da qualificação profissional é uma constante nessa política pública, imbuindo-a das funções de promover inclusão social e produtiva e promoção da cidadania.

Longe dessa fantasia do véu da inclusão social e de uma suposta promoção de igualdade como funções de uma política pública, Mészáros (2014, p. 49) afirma que o sistema do capital, baseado nas “incontornáveis contradições da troca de mercadorias”, tem como fundamento incorrigível a desigualdade substantiva. No entanto, a promessa de redução e até de eliminação das desigualdades serve como reforço para ideologias autocomplacentes no metabolismo social, ou seja, a reprodução do mito da igualdade dentro do capitalismo tem nas formas ideológicas um instrumento de mistificação e dissimulação das contradições inerentes

³⁰⁵ Um conjunto de fatores macroeconômicos, de medidas e de políticas públicas confluiu para a elevação da taxa de formalização e diminuição da taxa da informalidade a partir dos anos 2000. Entre algumas, o Ipea (2013; 2015) cita a política de valorização do salário mínimo, a expansão e criação de programas sociais, a intensificação da fiscalização dos contratos de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego – medida essa que colaborou para elevar a formalização do emprego (IPEA, 2015) – e políticas de fortalecimento do SPETR. Os dados indicam que “entre 2002 e 2014, o mercado de trabalho brasileiro teve um desempenho positivo em um cenário de inclusão produtiva. O desemprego diminuiu de 12,9% em 2002 para 4,9% em 2014; entre 2002 e 2014, a renda decorrente do trabalho cresceu em média 2,5% ao ano em termos reais” e “neste mesmo período, foram criados 20 milhões de empregos” (CASTIONI; MORAES; PASSADES, 2019, p. 108).

ao capital, promovendo um “consenso ideológico” que camufla a incapacidade insustentável deste sistema de proporcionar igualdade substantiva e uma solução para as “idiosincrasias” entre escassez e abundância, riqueza e pobreza.

Essa camuflagem das desigualdades e da luta de classes, à qual Mészáros (2014) se refere, não se sustenta de forma imutável nesse modo de produção que tem em sua essência a produção e a reprodução permanentes de desigualdades em todos os aspectos possíveis: econômicas, sociais, culturais, etc., como condição inerente ao capital.

O Pronatec, como elemento dessa realidade concreta, exemplifica um aspecto dessa desigualdade. Para além da imagem e da repetição discursiva de que o Pronatec promove “inclusão social e produtiva”, as condições reais e desiguais do mercado de trabalho são imperativas sobre a vida dos estudantes de FIC e apontam para a evasão da FIC quando esses estudantes, com particularidades para cada segmento, conseguem inserção (formal ou não) no mercado de trabalho. É o que aponta a pesquisa de Montagner e Muller (2015, p. 7) sobre o Pronatec Brasil sem Miséria: as pessoas “com mais idade que são responsáveis pela manutenção de suas famílias, quando conseguem uma atividade remunerada tendem a abandonar os cursos”. Já para as mulheres, a dificuldade em ter com quem deixar os filhos, ou ter que cuidar de outras pessoas da família que necessitam de cuidados, é um dos principais motivos para o abandono do curso. Um terceiro motivo para a desistência citado pelos estudantes é a dificuldade de mobilidade (distância entre a moradia e o local do curso).

A evasão é maior entre estudantes mais velhos, “que estão há muito tempo longe dos bancos escolares” (GOMES, 2016, p. 25). Outros fatores “que influenciam a evasão são a precariedade do transporte público, que dificulta o cumprimento dos horários dos cursos, e a falta de informação mais qualificada sobre o teor dos cursos antes da confirmação da pré-matrícula” (GOMES, 2016, p. 25). Ou seja, as condições de acesso a serviços públicos básicos, como transporte, creche e informação, exemplificam as condições objetivas desiguais que incidem sobre a classe trabalhadora e sobre o mito das “oportunidades iguais”, da suposta “inclusão social e produtiva” e da empregabilidade, construções de cunho ideológico associadas à FIC e intensivamente propagandeadas em tempos de social-liberalismo.

Analisando dados por gênero do Pronatec Bolsa-Formação em geral, Drabach (2018) aponta que as mulheres se concentraram nos eixos de Ambiente e Saúde, Gestão e Negócios e Produção Industrial, enquanto os homens estão concentrados nos eixos de Controle e Processos Industriais; Informação e Comunicação e Infraestrutura, indicando uma segmentação de gênero, com a permanência de mulheres em eixos voltados a cuidados,

manutenção e educação, o que explicita que a divisão sexual do trabalho se reproduz na FIC, influenciando a formação e as “escolhas” das mulheres no mundo trabalho, como também abordado no Item 3.3 sobre o PNQ.

Nesse sentido, as ocupações/profissões feminizadas são socialmente vistas como extensões das experiências domésticas e de trabalhos já realizados pelas mulheres no âmbito privado. Ou seja, é a externalização de atividades com qualidades e atributos considerados femininos em profissões e ocupações que auferem salários inferiores, que apresentam restritas possibilidades de mobilidade profissional e ocupam uma escala inferior na hierarquia das profissões (BOLZAN, 2015).

A “única instituição em que a concentração de homens foi maior que a de mulheres é o SENAI, o que expressa sua marca histórica como espaço de formação de mão de obra masculina”, indicando a concentração destes em áreas de “utilização de ferramentas pesadas e de tecnologias mais complexas” (DRABACH, 2018, p. 132).

As motivações citadas por estudantes para que cursem FIC são diversas. As mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar³⁰⁶, buscam os cursos FIC Pronatec Brasil sem Miséria (MDS) pela “necessidade de flexibilidade” desses cursos. Essas buscam “cursos mais tradicionais como salgadeiro, manicure, corte e costura, entre outros que lhes possibilitem autonomia, mesmo quando não possuem os equipamentos mínimos³⁰⁷ para o exercício dessas ocupações”. Isto é, são mulheres em situação de pobreza, que “enfrentam mais dificuldades para concluir o curso em decorrência das atividades de cuidados familiares, em especial quando não têm redes de apoio por serem migrantes ou quando são chefes de famílias monoparentais” (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 11).

Nesse caso, a “autonomia” é revestida em uma perspectiva individual dotada de sentido positivo para essas mulheres, em uma evidente inversão do que essa suposta autonomia realmente implica na inserção destas mulheres no mercado de trabalho. Elas ocupam as “franjas inferiores do CadÚnico” (renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 140,00)

³⁰⁶ As pesquisas de Montagner e Muller (2015) e de Gomes (2016) indicam que o Pronatec Brasil Sem Miséria integrou três principais grupos de cursistas, sendo o primeiro composto por mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar; o segundo composto por jovens com escolaridade média, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e o terceiro composto por homens mais velhos, com baixa escolaridade e com majoritária inserção informal no mercado de trabalho.

³⁰⁷ Alguns cursos, como o de corte e costura do Senac oferecem kits com tesouras e outros equipamentos que após o curso passam a pertencer aos estudantes. Outros como de garçom/garçonete oferecem roupa e outros materiais (MONTAGNER; MULLER, 2015), o que pode ser um incentivo para os(as) mais pobres ingressarem em tais cursos e tenham material mínimo para iniciar as atividades pós-curso.

e “em decorrência das responsabilidades familiares, abandonam mais facilmente os cursos, em especial se são chefes de famílias monoparentais” (GOMES, 2016, p. 23).

Sobre essas mulheres, ainda pesa uma inserção “dificultada pela menor escolaridade e pela pouca experiência no mercado de trabalho formal” (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 11). Em resumo, tratam-se de situações precárias revestidas de um sentido virtuoso e positivo de “autonomia” ou em “alternativas” de trabalho e renda proporcionadas pela FIC e por outras políticas públicas.

Esses elementos indicam algumas das dificuldades encontradas pela classe trabalhadora para acesso à formação FIC, sinalizando que o acesso e a permanência a esse tipo de formação, ainda que seja transmitido como universal, envolve elementos mais complexos que se misturam às condições objetivas que são diferentes para os diferentes segmentos das classes trabalhadoras.

Para as mulheres, principalmente para as mais velhas, a divisão sexual do trabalho impõe outras dificuldades, como a conciliação com demandas domésticas, com filhos ou familiares que necessitam de cuidados, empurrando-as para cursos FIC que as permitam conciliar tarefas domésticas diversas e infinitas com alguma renda advinda dessa formação. Nesse ponto, resgatamos Kuenzer (2016) quando a autora afirma que a noção de qualificação opera uma lógica ideológica perversa sobre a classe trabalhadora, que aparenta incluir essa classe nos processos formativos, mas essa suposta inclusão é excludente, tanto no acesso ao tipo de educação e formação, quanto nas possibilidades que essa formação naturalizada para as classes trabalhadoras verdadeiramente traz.

Essa lógica se fundamenta em uma combinação que “ora inclui, ora exclui os trabalhadores com diferentes qualificações, de modo a constituir corpos coletivos de trabalho dinâmicos”, em uma complexa formação social para o trabalho, integrando as mais diferentes formas de subcontratação, de informalidade e de trabalho temporário, “e que, ao combinar diferentes estratégias de extração de mais-valia, asseguram a realização da lógica mercantil” (KUENZER, 2016, p. 45).

Nesse aspecto, a qualificação profissional não se refere somente à possibilidade de ter alguma renda ou trabalho “alternativos” para usuários (mulheres, jovens, pardos/negros e pobres) de programas sociais, mas sobretudo, à perpetuação de uma dinâmica que visa “adaptabilidade” a uma racionalidade específica que “supõe subjetividades disciplinadas que lidem adequadamente com a dinamicidade, com a instabilidade, com a fluidez” (KUENZER,

2016, p. 45), com a informalidade, precariedade e heterogeneidade características estruturais do mercado de trabalho brasileiro e ainda mais acirradas na atual fase neoliberal.

Nessa perspectiva, importa menos a qualificação em si, pois o verdadeiro cerne encontra-se na produção e sedimentação dessa racionalidade que capta sentimentos, sonhos, mentalidades, comportamentos e, principalmente, mantém a função de “ativar” (PEREIRA, 2015) e qualificar minimamente, porém de forma permanente, as classes trabalhadoras dentro de uma perspectiva flexível para o mercado de trabalho.

Mesmo diante desses desafios e desigualdades que atingem a classe trabalhadora e os usuários da FIC, 79% dos estudantes concluíram os cursos entre 2011 e 2014, com 87% de aprovação registrada (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 7). A taxa de conclusão dos estudantes do Pronatec Brasil sem Miséria foi de 80,3% até 2014. Para os estudantes Pronatec Bolsa Família, a taxa de conclusão foi de 80,8%. Os estudantes não inscritos no Cadastro Único apresentam taxa de conclusão de 75,9% (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 15).

Quando perguntados sobre as motivações para cursar FIC, o público jovem do Pronatec Brasil Sem Miséria afirmou que essa formação representa uma “alternativa à entrada imediata no mercado de trabalho”, entendendo-a como uma “estratégia para evitar a precarização laboral no futuro”, já que possuem pouca ou nenhuma experiência profissional e “o certificado dos cursos do Pronatec/BSM é valorizado como meio de compensar/substituir a falta de experiência” (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 11).

Resultado semelhante também é apontado por Gomes (2016). Segundo a autora, os jovens que buscam o Pronatec BSM possuem maior escolaridade, são filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e com condições financeiras familiares “um pouco mais estáveis”. Esses jovens formam as “franjas superiores do Cadastro Único” (renda familiar per capita de meio salário mínimo), estão em fase final do ensino médio ou já o concluíram e buscam a FIC para adquirir alguma experiência profissional para “uma melhor oportunidade no mercado de trabalho” (GOMES, 2016, p. 23). “Para os mais jovens escolarizados, a certificação em um curso pode compensar a inexperiência e abrir melhores possibilidades de qualificação profissional e inserção no mercado” (p. 24).

De acordo com uma pesquisa de opinião realizada pela CNI-IBOPE (2014), 90% dos entrevistados acreditam que quem faz um curso profissionalizante encontra mais oportunidades no mercado de trabalho do que quem não faz nenhum curso. Outra significativa parcela de 82% dos entrevistados concorda total ou parcialmente que “as pessoas que têm um

certificado de qualificação profissional têm salários maiores do que aquelas que não têm um certificado” (CNI-IBOPE, 2014).

Segundo a pesquisa CNI-IBOPE (2014), cerca de 53% dos entrevistados acreditam que um curso de educação profissional permite ingresso mais rápido no mercado de trabalho; outros 47% afirmam que buscam essa modalidade com o objetivo de se qualificar em uma profissão específica; e outros 28% afirmam que ela amplia as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho.

Com uma constatação oposta a esta, Aparecida Neri de Souza, fundamentada na obra de Lucie Tanguy, afirma que a relação entre formação e emprego é “instável e limitada”. A promessa de que um diploma garante uma inserção tem maior peso sobre os jovens, no entanto, essa promessa precisa ser desmentida: “o diploma não garante nem inserção profissional, nem segurança no trabalho”, portanto, o diploma é “uma condição necessária, mas não suficiente” (SOUZA, 2012, p. 87). Propor que a formação garanta emprego se trata de um “constructo ideológico”, que se baseia em uma “dissimulação das contradições sociais que ocultam as mudanças sociais e econômicas” (p. 85) mais profundas operadas pelo capital a partir dos anos 1970. Essa dissimulação transfere ao trabalhador as consequências nefastas dessas contradições, responsabilizando-o.

A lógica de autorresponsabilização do trabalhador por sua condição de emprego/qualificado ou desemprego/não qualificado é um processo de construção e assimilação, que ecoa nos relatos dos trabalhadores(as) entrevistados(as) por Bordignon (2020). Para estes, a qualificação “significa uma possibilidade de inserção e manutenção no mercado de trabalho” e, dentro dessa lógica, o próprio trabalhador “deve ter um compromisso com a melhoria das suas capacidades de trabalho, independente do fato de se isso significa maiores ganhos salariais” (BORDIGNON, 2020, p. 70). Isso indica que o “constructo ideológico” a que Souza (2012) se refere encontra ressonância nas motivações dos trabalhadores para cursar FIC, nos sonhos e anseios desses trabalhadores e na lógica de autorresponsabilização pelas condições de inserção e permanência no mercado de trabalho, entre outros aspectos.

Buscando aferir a percepção de gestores dos Institutos Federais sobre o impacto institucional do Pronatec, o Senado enviou questionários aos IFs, obtendo avaliações positivas, que atestam o “sucesso” da FIC, como na seguinte resposta: “este Programa mudou a vida das pessoas, proporcionando a melhora das condições sociais, econômicas e políticas

de cada cidadão e da cidade onde os cursos são ofertados”, respondente do IF Alagoas (SENADO, 2017, p. 75).

Nesse ponto, podemos perceber, com base nas pesquisas aqui destacadas, que a venda de sonhos e promessas de futuro através da FIC encontra direcionamentos ideológicos concretos na vida desses sujeitos, isto é, esses jovens acreditam que essa formação pode possibilitar a inserção no mercado, alguma experiência profissional e melhor condição de permanência no mercado. Tais direcionamentos apontam para a força social que têm as construções ideológicas na sociedade de classes, integrando aspectos subjetivos e amparando a ação concreta dos sujeitos nessa sociedade.

Traduzindo esses anseios e motivações com o auxílio da construção teórica de Mészáros (2008, p. 9), poderíamos afirmar que a ideologia cumpre de forma excepcional sua função elementar de construir e sedimentar uma “forma específica de consciência social” que “é inseparável das sociedades de classes”. Ela funda, historicamente, a “consciência prática inescapável” de tais sociedades, articulando um conjunto de valores, racionalidades, comportamentos e estratégias que visam a solução prática dos problemas, dos conflitos na/da sociedade de classes e ao “controle do metabolismo social sob todos os seus principais aspectos”.

O terceiro grupo de maior concentração de estudantes do Pronatec Brasil Sem Miséria é composto por homens mais velhos, “chefes de família”, com baixa escolaridade e com majoritária inserção informal no mercado de trabalho. Segundo Montagner e Muller (2015, p. 11), estes procuram os cursos FIC com objetivo de “conseguir certificação em áreas em que já atuam. Para além da qualificação em si – que é também valorizada – o certificado abre a possibilidade de empregos formais em grandes empresas, ou em ocupações autônomas melhor remuneradas”. Os cursos mais procurados por esses são: eletricista, encanador, operário da construção civil e operador de máquinas.

Esses homens ocupam em sua maioria “empregos precários e pouco duradouros” e, embora poucos desses dependam “exclusivamente do Bolsa Família para sobreviver”, muitos “recebem o benefício, especialmente em função do número de filhos”. Para eles, os cursos FIC representam a possibilidade de um certificado, já que possuem os conhecimentos práticos. O certificado “pode funcionar como um “reconhecimento de saber”, já que a escassa escolaridade formal tende a limitar o acesso ao emprego” (GOMES, 2016, p. 24). Um aspecto considerado positivo é que muitos destes, “após a conclusão do curso do Pronatec/BSM, sentem-se motivados a voltar a estudar e procuram programas de educação de jovens e

adultos, o que se configura em efeito desejado do ponto de vista da política educacional” (GOMES, 2016, p. 24).

O desemprego, a informalidade ou a não inserção dentro desse “constructo ideológico” são condições individualizadas, consequências da desqualificação, da falta de formação ou de experiência, tão somente do trabalhador, uma vez que a FIC está disponível, segundo o discurso oficial, de forma universal e gratuita. Essa lógica oculta outra, tão perversa quanto: a concepção de que o emprego só será conquistado ou mantido pelo processo de formação/escolarização permanente, infundável, justificado pelas mudanças tecnológicas inevitáveis (o já abordado argumento do determinismo tecnológico) e pelo “apagão” de força de trabalho, sendo este o mesmo argumento para justificar postos de trabalho que não encontram “pretendentes”, o conhecido jargão “há vagas, mas não há trabalhador qualificado para ocupá-las”.

Essa retórica tem nos discursos oficiais um importante sustentáculo, como nessa fala da presidente Dilma em seu programa semanal de rádio “Café com a Presidenta”: “Para progredir na vida ninguém pode parar. Então, [...] é fundamental continuar estudando, aprendendo coisas novas e melhorando o seu próprio conhecimento. Assim, o salário melhora também e você, trabalhador, garante um emprego mais qualificado” (BRASIL, 2013a, s.p.). E o Pronatec busca “apoiar esses brasileiros [...] que querem melhorar a sua colocação no mercado de trabalho [...]. Tem muito trabalhador, tem muita gente [...] aproveitando essa oportunidade” (BRASIL, 2013a, s.p.).

A FIC é avaliada positivamente pelos estudantes desses cursos, pelo empresariado e pelas principais instituições executoras dessa política, constata a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)³⁰⁸, encomendada pela CNI CNI-IBOPE (2014) e a avaliação feita pela Comissão de Educação do Senado (SENADO FEDERAL, 2017). Dentre os estudantes entrevistados, 69% consideram os cursos de educação profissional no Brasil como “ótimos ou bons”. Entre os entrevistados que frequentam ou frequentaram cursos de educação profissional, 43% o fizeram em instituição de ensino de educação profissional vinculada ao SNA (principalmente SENAI, SENAC, SENAR e SEBRAE) (CNI-IBOPE, 2014). Outros 37% o fizeram ou fazem em instituições de

³⁰⁸ A pesquisa ouviu 2.002 pessoas com mais de 16 anos em 143 municípios, de todas as regiões do país, no período de 8 a 11 de março de 2013. Pesquisa CNI-IBOPE, 2014. Retratos da sociedade brasileira: educação profissional, janeiro de 2014, 29 p. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/02/25/5934/20140225093915168037u.pdf Acesso em 26 de fev de 2021

educação profissional particular, enquanto um quinto dos entrevistados (20%) fez ou está fazendo o curso em uma instituição pública (federal, estadual ou municipal) (CNI-IBOPE, 2014, p. 15).

Diante do perfil de usuários da FIC apresentado, dos múltiplos discursos e “constructos ideológicos” em prol dessa formação, uma questão ainda persiste: como esse perfil de usuários é formado? As pesquisas de Vasconcelos e Amorim (2016) e de Vasconcelos (2016) nos ajudam a responder.

Analisando o Pronatec, sua origem e implementação, Vasconcelos e Amorim (2016, p. 14) afirmam que este resgatou – embora nunca tenha sido totalmente “esquecida” desde que foi oficialmente posta como parâmetro para a formação de trabalhadores – a pedagogia das competências e sua utilidade ideológica e pragmática para formar o perfil de estudantes da FIC e a “consciência prática necessária”, de acordo com uma concepção e gestão privada da formação de trabalhadores.

É nesse sentido que o conhecido modelo de formação exige não somente conhecimentos tácitos, mas, sobretudo “competências cognitivas complexas”, visando desenvolver “o raciocínio lógico formal, as capacidades comunicativas e a criatividade; ou seja, ampliação da escolaridade” (KUENZER, 2016, p. 42).

Na conjuntura atual, a relevância do conhecimento tácito se mixa a “necessidade de educação básica e profissional sistematizada, com o que passam a ser valorizados e buscados os processos especificamente pedagógicos” para as classes trabalhadoras,

O que esse discurso não revela é que a pedagogia embutida na suposta necessidade de elevação da escolaridade e de qualificação profissional das classes trabalhadoras oculta que o aprender desse modelo trata-se de “disciplinar” subjetividades e comportamentos, de “submeter-se ao novo”, de assujeitamento à essa nova lógica, às “novas formas de disciplinamento, à conformação de novas subjetividades, flexíveis, polivalentes e permanentemente educáveis” necessárias à “pedagogia da acumulação flexível” contemporânea (KUENZER, 2016, p. 44).

Essa pedagogia de formação “solidamente fundamentada” (KUENZER, 2016), não encontrou barreiras na FIC do Pronatec, que não almejou romper o perfil “desejável” de qualificação profissional inicial e continuada pautada na lógica das competências (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 14).

A lógica do trabalhador-cooperador não apenas se manteve como parte dos processos de formação dessa modalidade, como englobou aspectos mais subjetivos e psicoemocionais, que buscam captar a motivação, acirrar vínculos de “comprometimento” e de “colaboração” entre trabalhadores e empresa. O trabalhador deve mostrar “interesse pelo trabalho”, exigindo engajamento da subjetividade (VASCONCELOS, 2016, p. 285). O acesso a diferentes cursos de FIC, bem como a lógica da qualificação continuada/infundável, reforça que através do acesso à FIC, essas características/perfis “desejáveis” pelos empregadores serão atingidas, treinadas ou estimuladas. Todavia, quando analisamos dados referentes às condições reais do mercado de trabalho brasileiro, verificamos que em 2009, em 2010 e em 2012 mais de 50% dos trabalhadores formais auferiam rendimentos de até 2 salários mínimos (BRASIL, 2014, p. 26), o que indica o baixo padrão salarial dos trabalhadores formais, como já analisado no Capítulo 3.

Nos anos de 2006 e 2008, 48,8% dos trabalhadores formais auferiram essa faixa salarial. Em 2003, “40,3% (11,9 milhões) dos 29,5 milhões de trabalhadores ganhavam até dois salários mínimos. Porém, no final de 2012, esse percentual aumentou para 50,7% (24,1 milhões dos 47,5 milhões de trabalhadores)” (BRASIL, 2014, p. 26).

Embora o relatório citado não apresente essa conclusão, os dados podem sugerir que o aumento considerável de trabalhadores formais nessa faixa salarial está relacionado aos resultados da conjuntura econômica, aos programas de geração de emprego, como o PAC, apontando que o crescimento do emprego formal concentrou parcela significativa de trabalhadores nas faixas salariais menores. Isso significa que, embora o “constructo ideológico” da qualificação venda “oportunidades iguais”, sonhos e promessas, as possibilidades e as condições de inserção desses segmentos estão delimitadas, se concretizam nas ocupações que mais atraem estudantes (citadas acima nesse tópico) e nas condições descritas (principalmente setor de serviços, com baixos rendimentos, com alta rotatividade ou ocupações que se disfarçam de “autônomas” ou “alternativas”). Como afirma Vasconcelos (2016, p. 257) e nós endossamos, as consequências desse tipo de formação são danosas para uma perspectiva de formação crítica para o conjunto das classes trabalhadoras: há uma redução do currículo em “prejuízo da formação de cidadãos críticos” e em favor de uma concepção de que é função da FIC prover “uma resposta imediatista” para a formação mínima de força trabalho para as necessidades do mercado (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 17).

Mais do que isso, o Pronatec reproduziu de forma naturalizada em suas diretrizes e com a escolha desse modelo de formação a racionalidade técnica do mercado, equiparando a escola à empresa/mercado, inserindo no ambiente escolar em geral a linguagem empresarial e concepções como a de “qualidade total” e outras que buscam assemelhar a escola a empresas e ao mercado (VASCONCELOS, 2016). A essa racionalidade Vasconcelos (2016) chama de neotecnicismo³⁰⁹: pedagogia renovada de formação de trabalhadores no contexto de reestruturação produtiva, que reverencia o trabalho flexibilizado, localizado principalmente na expansão do setor de prestação de serviços e na expansão econômica proporcionada pelo modelo de desenvolvimento adotado pelos governos petistas.

No caso da formação ofertada pela FIC do Pronatec, a centralidade se dirige para conhecimentos eminentemente práticos, operacionais, com uma diferença fundamental em relação ao tradicional modelo de competências: agora, na era da flexibilidade, os aspectos comportamentais são fundamentais e englobam a motivação, atitudes e comportamentos “adequados”, em conformidade com as demandas da empresa, focada em resultados (VASCONCELOS, 2016).

É com base nesses elementos apresentados, e que não se esgotam aqui, que interpretamos as funções práticas das ideologias direcionadas às classes trabalhadoras por intermédio da FIC: suas funções práticas permanecem em movimento e continuam a oferecer soluções reais aos problemas objetivos da sociedade de classes. Parte muito significativa dessas soluções foi organizada e gerida “pelo alto”, a partir de uma perspectiva de classe específica e que será analisada no próximo Item.

5.3 A “NOVA” FORMA DE GESTÃO: A CONSOLIDAÇÃO DA DIREÇÃO PRIVADA DA FIC

Existia a expectativa, por parte de movimentos sociais e entidades educacionais progressistas, de que no governo de Dilma Rousseff o caminho a ser trilhado fosse a “continuidade e aprofundamento do ensino técnico integrado ao ensino médio e dos programas

³⁰⁹ O tecnicismo como pedagogia de formação prosperou no Brasil no contexto da ditadura civil-militar de 1964 e passou a ser um direcionador das políticas sociais desse contexto (PINHEIRO JR., 2019). Segundo Pinheiro Jr. (2019, p. 18), a pedagogia neotecnista é uma atualização do conceito de pedagogia tecnicista elaborado por Demerval Saviani e incorpora à educação os pressupostos da neutralidade epistemológica, o “ideário industrialista dominado pela perspectiva do *fordismo-taylorismo* e ancorada em pressupostos da psicologia comportamental (behaviorista)”. O neotecnicismo é, então, segundo o autor, a reformulação e a renovação da pedagogia tecnicista para os tempos neoliberais, atendendo as necessidades de formação de força de trabalho do neoliberalismo.

de qualificação profissional integrados à elevação da escolaridade” (DRABACH, 2018, p. 91). No entanto, tal expectativa não só não ocorreu como houve o privilégio da FIC como política principal do Pronatec, em detrimento do fortalecimento do ensino médio, principalmente na modalidade integrada (PELISSARI, 2018).

Assim, no bojo das tensões políticas e econômicas, das disputas, conflitos e interesses que envolveram a conjuntura mais ampla e se imbricaram/imbricam as políticas sociais, sobretudo na qualificação profissional enquanto relação social em constante movimento, foi criada, por meio do Pronatec, uma nova via oficial de fomento à privatização da oferta de educação profissional, que, não obstante as contradições, ocorreu junto da proposta de expansão das instituições públicas de EPT e da continuidade das políticas e programas em andamento. Na verdade, a execução privada da qualificação profissional já era uma realidade, como apontado nos Capítulos 2 e 3. No entanto, com o Pronatec há uma reorganização de interesses privados nessa conjuntura.

Esse rumo tomado foi explicitado mesmo antes da Lei do Pronatec, indicando, desde a aprovação em regime de urgência no Congresso Nacional, que o Pronatec anunciava “uma mudança na correlação de forças na construção das políticas públicas nessa área” (DRABACH, 2018, p. 29).

Pactuado com as organizações representantes dos interesses hegemônicos na educação, o Pronatec foi lançado com uma perspectiva otimista pelo empresariado, principalmente pela CNI e pelo Sistema S (PELISSARI, 2019b), que receberam com bons olhos a proposta “inovadora” e “inteiramente nova”, como descrito pela presidente Dilma, no lançamento do Pronatec. Reafirmando a “parceria” com o Sistema S, diz ainda: “Fizemos um importante estreitamento dos laços que já tínhamos com instituições do Sistema S para ampliar o programa de gratuidade” (BRASIL, 2011, s.p.).

O destaque dado pelo governo ao SNA e ao empresariado do ramo educacional pode ser percebido nos discursos oficiais com o tema do Pronatec, como este abaixo, realizado em uma formatura do IF.

Queria cumprimentar e agradecer, muito, o presidente da CNI, Robson Braga. Todas as outras instituições empresariais são grandes parceiras nossas. Mas por que que eu estou destacando o Robson Braga? Porque o Robson Braga, neste processo, ele foi pioneiro conosco, ele esteve desde o início, quando nós estávamos estruturando o programa, participando diretamente deste processo. Então, eu queria destacá-lo por uma questão de justiça e agradecer em nome do governo e também em nome do povo brasileiro.

Queria agradecer cada um dos nossos parceiros. Agradecer ao Rafael Lucchesi, do Serviço Nacional de Aprendizagem, o Senai. O Lucchesi também é outro culpado. Ele é culpado de ter conseguido levar a cabo recordes e mais recordes no que se refere à oferta de matrículas para os brasileiros e as brasileiras. [...]

Queria cumprimentar o Luiz Augusto Caldas Pereira, do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, o Conif. O Conif tem uma presença muito forte na formação de estudantes de nível médio que têm especialização e que fazem cursos técnicos [...] (BRASIL, 2014, s.p.).

Nota-se que o agradecimento à CNI, representante do setor industrial, é o primeiro e conta com reforço de intensidade (agradecer muito). A presidente ainda levanta um autoquestionamento, prontamente respondido por ela, por estar agradecendo em primeiro lugar à CNI, destacando que essa bem como outras “instituições empresariais são grandes parceiras nossas” no Pronatec.

O Senai recebe um júbilo específico no discurso oficial, o qual, de forma sagaz, a presidente chama de “culpa”: ter “conseguido levar a cabo recordes e mais recordes no que se refere à oferta de matrículas para os brasileiros e as brasileiras”. Nota-se o uso do superlativo para indicar intensidade, algo extraordinário. Todas as glórias sejam dadas ao Senai!

Após as duas instituições privadas, a presidente cumprimenta uma instituição pública (onde a formatura é realizada), para em seguida agradecer ao Senar, CNA e CNT, outras instituições privadas e, por fim, agradecimentos são feitos ao Conselho de Secretários Estaduais de Educação e ao Senac. Somente no decorrer do discurso, mais ao final, a presidente se lembra de forma rápida e genérica que também englobam o processo de formação os professores e instituições públicas, mencionando-os brevemente: “nós temos também de lembrar a importância dos professores, a importância estratégica dos professores nessa formação. Daí também a importância das nossas universidades públicas e privadas, e dos institutos federais de educação que também formam professores” (BRASIL, 2014, s.p.).

Por mais que o discurso citado pareça simbólico ou desproposital, é possível verificar que os agradecimentos são mais calorosos, com uso de superlativos, de adjetivos de intensidade aos representantes do SNA e outras instituições privadas, explicitando o reforço e ênfase nesse setor, que, de forma emblemática, tornam nítidas as alianças, reforçadas constantemente nos discursos oficiais.

Desde a lei de regulamentação do Pronatec, os Serviços Nacionais de Aprendizagem foram incluídos na legislação oficial como parte integrante da política de EPT a ser desenvolvida por esse programa. Somente na Lei 12.513/2011 os SNA são citados 6 vezes no corpo do texto que contém 3 ½ páginas. Na Portaria MEC 168/2013 consta: “Art. 45. A oferta

de cursos por intermédio da Bolsa-Formação se dará em parceria com as redes públicas de EPT e os SNA e com instituições privadas”.

Ratificando a ênfase direcionada aos SNA, o BNDES concedeu financiamento subsidiado “para a ampliação da infraestrutura do SENAI³¹⁰, no valor de 1,5 bilhões de reais, liberado em março de 2012”, possibilitando a expansão dessas instituições privadas via subsídios federais (DRABACH, 2018, p. 89). A CNI divulgou esse ato como benéfico a toda a sociedade, já que a “ampliação e a modernização das instalações” do SENAI iriam permitir ampliação dos atendimentos, ampliação de cursos para formação profissional e “soluções tecnológicas para as indústrias” (DRABACH, 2018, p. 89).

As centrais sindicais, associações, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados (como constava no PNQ, estas instituições podiam identificar a demanda por QSP, firmar convênios ou outros instrumentos legais para execução de programas e projetos no âmbito do PNQ) não aparecem no Pronatec como possíveis demandantes, nem ofertantes. A participação democrática dos trabalhadores não aparece nas diretrizes do Pronatec, como já explanado no Item 1 desse Capítulo.

Além de citar formalmente na Lei que a ampliação e a expansão dos SNA constituem uma ação do Pronatec Bolsa-Formação, é concedida autonomia, nos termos da Lei 12.513/2011 e alterações posteriores, para abertura de instituições para oferta de educação profissional (nível técnico, FIC, Educação de Jovens adultos (EJA) e educação superior), criação de cursos³¹¹ e registro de diplomas (Artigo 20). De acordo com a Lei 12.53/2011, Artigo 6, os cursos ofertados devem contemplar prioritariamente o eixo “inovação e tecnologia” e os cursos que visam à “elevação de produtividade e competitividade da economia do País” devem ser prioritários. As instituições habilitadas para oferta da FIC devem tomar esse referencial como base.

³¹⁰ Outra possibilidade de expansão das instituições do SNA ocorreu via recursos do Pronatec Bolsa-Formação. Como descreve Drabach (2018, p. 128), “enquanto as instituições públicas, especialmente as da Rede Federal, possuem critérios específicos para o uso dos recursos – número e valor de horas para pagamento dos profissionais, assistência estudantil e materiais de custeio para oferta –, devendo, inclusive, devolver o recurso não gasto com esses itens, as instituições privadas e do Sistema S conseguem utilizar todo o valor recebido, aplicando inclusive na expansão da sua rede física, após atendidas as condições de oferta dos cursos. Dessa forma, os recursos públicos do Pronatec Bolsa-Formação contribuem para a expansão das instituições privadas de educação profissional, em detrimento das instituições públicas”.

³¹¹ A legislação citada deu autonomia aos SNA para abertura de instituições, criação de cursos e registro de diploma. Antes, esses atos institucionais estavam subordinados à autorização dos Conselhos Estaduais de Educação.

A relação Sistema S e MEC não nasceu com o Pronatec, antes, já era pautada por interesses e proximidades históricas³¹², no entanto, tornou-se mais estreita em 2008, quando Fernando Haddad, ministro da educação, passou a negociar com representantes dos SNA uma proposta de “transformação legal da organização” e de mudanças “substanciais no financiamento e no funcionamento dos SNA, em específico o Senai e Senac, no que tange a sua ação educativa.” (BORDIGNON, 2020, p. 136).

O Sistema S historicamente se mostrou resistente a qualquer mudança em sua organização, como citado no Capítulo anterior para a análise do Acordo de Gratuidade. Apesar da relação histórica, foi com o Pronatec, a partir de 2011, que os recursos do FNDE passaram a ser transferidos volumosamente para os SNA, afora os recursos parafiscais³¹³ já recebidos por essas instituições (PELLISSARI, 2019b).

Sedimentadas historicamente como instituições renomadas na formação profissional, o Senai ganhou, entre as instituições do Sistema S, maior destaque no Pronatec por apresentar “alto índice de empregabilidade de seus egressos” (SENADO, 2017, p. 71). A instituição afirma que, “6 em cada 10 alunos de seus cursos técnicos **conseguem emprego** no primeiro ano após a conclusão do curso” (SENADO, 2017, p. 71, grifos do original). Segundo o Senai, em momentos de crescimento da economia, a empregabilidade dos egressos atingiu 80%.

A Tabela abaixo nos dá dimensão dessa “proximidade” entre SNA e MEC, demonstrando a evolução do número absoluto de beneficiários do Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador, a partir de dados SETEC. Os quatro maiores ofertantes de FIC, nessa ordem, foram: Senai, Senac, Rede Federal, Rede Privada.

Quadro 11 - Beneficiários do Pronatec Bolsa-Formação nos anos 2013 e 2014 e as quatro Instituições que mais ofertaram FIC (continua)

Instituição ofertante	Ano 2013/estudantes atendidos	Ano 2014/estudantes atendidos
Senai	265.862	578.569

³¹² Antes do Sistema S já existiam instituições voltadas à qualificação profissional. A Companhia de Jesus, por meio dos jesuítas, colaborou para o ensino de ofícios no século XVIII. Nas fábricas existentes nesse período, a aprendizagem de ofícios ocorria de forma eminentemente prática, no próprio local de trabalho ou na vivência, sem regulamentações. Outras instituições são: Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, fundado em 1873; Colégio das Fábricas (1809); Escola de Belas Artes (1816); Casas de Educandos e Artífices (1840) e no início do século XX, a Escola de Aprendizes Artífices, fundada em 1909 pelo Decreto 7566. Até esse período, as iniciativas de qualificação eram isoladas e pontuais, não constituindo uma política pública de educação profissional abrangente e de âmbito nacional.

³¹³ As contribuições ao Sistema S incidem sobre a folha de salários das empresas e são repassadas pelo governo às entidades. As alíquotas variam entre 0,2 a 2,5%. Essa contribuição é regulamentada pelos Decretos-Lei 4.048/1942; 4.936/1942; 6.246/1944; 9.403/1946, que estabelecem a contribuição para o Senai, Sesi e Senac, nessa ordem. As indústrias recolhem sobre a folha de pagamento 1% ao Senai; empresas do comércio recolhem 1,5% ao Sesc e 1,5% ao Sesi.

Quadro 11 - Beneficiários do Pronatec Bolsa-Formação nos anos 2013 e 2014 e as quatro Instituições que mais ofertaram FIC (conclusão)

Instituição ofertante	Ano 2013/estudantes atendidos	Ano 2014/estudantes atendidos
Senac	248.656	403.722
Rede Federal	147.980	215.268
Rede Privada	116.496	176.056

Fonte: Bordignon (2020) – modificada/adaptada. Fonte utilizada pela autora: Relatório da Auditoria da Controladoria Geral da União na SETEC, 2014.

Somente o Senai totalizou, entre 2011 e 2016, “223.510 matrículas em cursos técnicos e 1.268.210 em cursos FIC. Foram atendidos 2.834 municípios”, com 528 cursos FIC e 79 cursos técnicos (SENADO, 2017, p. 71). Nessa instituição, o curso de auxiliar administrativo registrou maior quantitativo de matrículas, com 8% dos estudantes, e o segundo com maior registro de matrículas nacionais foi no curso de operador de computador, com 6% das matrículas (SENADO, 2017).

Com base nos dados da Tabela acima, verifica-se que o Senai apresentou um crescimento de 117.6% do número de estudantes atendidos de 2013 para 2014, sendo a instituição que mais atendeu estudantes via Pronatec Bolsa-Formação em todo país. Traduzindo esse direcionamento privado da FIC em uma linguagem mais aprazível e conciliadora, o Senado (2017, p. 71) afirma que o “sucesso” do Senai é atribuído ao desenvolvimento conjunto da EPT com outras habilidades “também trabalhadas em seus cursos, como competências sociais, organizativas e metodológicas, [que] contribuem para esses resultados positivos”, além de apresentar infraestrutura física e educacional de qualidade aos estudantes (SENADO, 2017, p. 71).

A representação institucional positiva do Senai e das demais instituições do Sistema S é cultivada historicamente no seio da sociedade, o que se reflete na “boa imagem” e aprovação social elevada que possuem na sociedade, como constatou a pesquisa CNI-IBOPE (2014). Os estudantes entrevistados aferiram as melhores avaliações³¹⁴ para as instituições de educação profissional vinculadas ao Sistema S (SENAI, SENAC, SEBRAE, etc.), que obtiveram, em uma escala de 0 a 10, a nota média de 8,3 para adequação da formação ofertada às demandas do mercado de trabalho; já para o nível dos professores, a nota média foi de 9,4, superando, segundo a pesquisa, as avaliações das instituições públicas.

³¹⁴ Ao serem questionados sobre o nível dos cursos profissionais no Brasil, 69% dos entrevistados que já frequentaram ou que frequentam estes cursos avaliaram o nível geral dos cursos como ótimo ou bom. Os entrevistados foram instados a avaliar - com notas de 0 a 10 - a instituição de ensino na qual realizaram seu curso profissional sob quatro aspectos: adequação às necessidades do mercado de trabalho; estrutura física da escola; material didático e nível dos professores. De modo geral, a percepção sobre os aspectos avaliados foi positiva (a grande maioria das notas ficou acima de oito) (CNI-IBOPE, 2014).

O Senac apresentou um crescimento de 62,4% de 2013 para 2014 no atendimento de estudantes (Tabela acima), sendo a segunda instituição que mais atendeu estudantes de FIC. Por fim, as redes federal e privada apresentaram um crescimento de estudantes atendidos de 45.5% e 51,1% de 2013 para 2014 (Tabela acima), nessa ordem.

De acordo com dados do Senado (2017)³¹⁵, somente em 2013 o Senai recebeu recursos bilionários na ordem de R\$ 1.161.133.060; em 2014 esse montante foi de R\$ 1.553.903.802 (vale frisar: somente em 2014) (SENADO, 2017, p. 35). Para se ter uma dimensão da capilaridade dessa instituição no território nacional, basta verificar que ela “atende a 2.700 municípios, em 28 áreas de atuação. São 555 unidades fixas e 422 unidades móveis” (SENADO, 2017, p. 70). Somente no ano de 2016, o Senai realizou “mais de 2,6 milhões de matrículas, distribuídas entre cursos superiores de tecnologia, técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada” (SENADO, 2017, p. 70). Já o Senac recebeu em 2013 o montante de R\$ 719.096.760 e em 2014 R\$ 836.137.030 (SENADO, 2017, p. 35).

De forma geral, as matrículas em cursos FIC “estão mais concentradas em instituições do Sistema S. No período 2011-2015, de um total de 6,6 milhões de matrículas, os maiores ofertantes foram o Senai (46,2%) e Senac (34,3%)”, em seguida, os Institutos Federais concentraram 11,4% das matrículas FIC, seguidas pelo Senat, com 3%, redes estaduais e municipais com 2,6% e Senar com 2,2% das matrículas nesse período (GOMES, 2016, p. 9).

A manutenção do Acordo de Gratuidade³¹⁶, firmado no governo Lula, garantiu a execução gratuita dos cursos ofertados pelo Sistema S ao público-alvo. No entanto, para os estudantes que não se enquadram nos públicos do Acordo de Gratuidade, há a opção de pagamento pelos cursos.

Entre o período de 2011 a 2016, foram investidos R\$18,7 bilhões com o Acordo de Gratuidade com o Sistema S para atendimento de 3.252.767 estudantes (GOMES, 2016). Esse valor é maior que o investido na Bolsa-Formação para as modalidades de cursos técnicos e de FIC, como se verifica na Tabela abaixo.

Quadro 12 - Investimentos do Pronatec nas duas maiores ações - 2011 a 2016 (continua)

Iniciativa	Matrículas	Investimentos (Em R\$)
Acordo de Gratuidade com o Sistema S	3.252.767	18,7 bi

³¹⁵ A relação completa dos recursos de todo o período (2011-2017) pode ser consultada em SENADO (2017, p. 35).

³¹⁶ Embora a Lei 12.513/2011 de criação do Pronatec não cite formalmente o Acordo de Gratuidade, o MEC contabiliza as vagas em atividades de educação do Acordo entre os resultados do Pronatec.

Quadro 12 - Investimentos do Pronatec nas duas maiores ações - 2011 a 2016 (conclusão)

Iniciativa	Matrículas	Investimentos (Em R\$)
Bolsa-formação (Técnico e FIC)	4.657.583	11,3 bi

Fonte: SENADO (2017, p. 36). Modificada. Fonte do Senado: SIMEC (*Data da apuração do indicador: 31/12/2016). O indicador utilizado foi “matrículas efetivadas”, tendo em vista não haver no sistema o indicador de vagas para todas as iniciativas do programa. Considera-se que cada matrícula efetivada foi uma vaga oferecida.

O maior montante de investimento de todo o Pronatec no período 2011-2016 se deu com o Acordo de Gratuidade. Em geral, as instituições do Sistema S “representaram até 2016 o principal desembolso do Pronatec em volume de recursos” (SENADO, 2017, p. 33).

Quanto às demais ações do Pronatec, o Brasil Profissionalizado atendeu 537.032 de estudantes, com o investimento de R\$1,3 bilhão entre 2011-2016. A ação E-Tec atendeu a 423.106 estudantes, com investimento de R\$700 milhões entre 2011-2016. A ação Expansão da Rede Federal recebeu o investimento de R\$6,5 bilhões no período 2011-2016 (SENADO, 2017, p. 35).

Esses apontamentos coadunam com a afirmação de Vasconcelos (2016, p. 309) ao afirmar que o Pronatec tornou-se a “galinha dos ovos de ouro” para a iniciativa privada, principalmente para o Sistema S e para instituições educacionais privadas, drenando “enorme aporte de recursos” do FNDE para elas. Não obstante, o autor afirma ainda que o Pronatec serviu também de “vantajoso *marketing* político e dividendos eleitorais” do governo federal junto a população, governos estaduais, municipais e setor privado. Ou seja, para além dos nexos ideológicos do debate sobre EPT, há também o uso pragmático da FIC como parte dos processos políticos eleitorais e negociais.

Além desse explícito e volumoso direcionamento dos recursos públicos do FNDE para setores privados através da FIC, há também o tipo de formação moldada por essas instituições, centrada na racionalidade técnica do mercado e equiparando a escola à empresa/mercado, “atendendo as demandas do setor produtivo e corporativo em prejuízo da formação” integral e de sujeitos críticos, como destacaram Vasconcelos e Amorim (2016, p. 15) no Item anterior desse Capítulo.

No âmbito do Pronatec na modalidade ensino médio técnico, verifica-se que a rede pública concentrou os maiores quantitativos de matrículas. Os Institutos Federais “foram responsáveis por 34,6% das 2,7 milhões de matrículas no período 2011-2015. Outros 21% concentraram-se nas redes estaduais e municipais. Os demais ofertantes tiveram a seguinte

participação: 13,9% Senai, 13,8% instituições privadas de ensino superior, 9,5% Senac e 6,8% escolas técnicas privadas” (GOMES, 2016, p. 10).

No período de 2011 a 2016, as matrículas em cursos técnicos representaram apenas 8,9% do total de vagas ocupadas pelo Acordo de Gratuidade com o Sistema S, o que indica a prevalência dos cursos FIC pela via do Acordo (DRABACH, 2018, p. 142). É com base nesses aspectos que Drabach (2018) e Frigotto; Ciavatta e Ramos (2014, p. 67) afirmam que a direção do Pronatec assumiu a “preferência” por FIC, em detrimento “de não se privilegiar a oferta da educação profissional técnica de nível médio” integrado, como almejavam os movimentos de trabalhadores da educação, e tal como vinha ocorrendo, segundo Frigotto; Ciavatta e Ramos (2014, p. 68), no governo Lula. Essa se tornou uma característica “diferencial” do Pronatec: o acesso às vagas de educação profissional técnica de nível médio e principalmente de formação inicial e continuada ocorreu via ampliação da participação de instituições privadas, com subsídio do fundo público, afirmam Frigotto; Ciavatta e Ramos (2014).

Nesse aspecto, com base nas pesquisas e documentos analisados e aqui citados, podemos afirmar que o Pronatec contribuiu para o fortalecimento de um mercado da formação profissional e para a expansão privada da rede de EPT. Essa expansão se consolidou em novas unidades do Sistema S e no fortalecimento das já existentes, na criação “de cursos técnicos em instituições que não tinham essa modalidade de ensino” e na expansão dos “negócios” do mercado educacional privado em geral (DRABACH, 2018, p. 108). Por outro lado, é inegável que os recursos do Pronatec também permitiram a expansão histórica da rede de EPT e da oferta de matrículas em instituições federais e estaduais, processo que vinha ocorrendo desde o primeiro governo Lula (DIEESE, 2016).

A expansão dos recursos públicos transferidos às instituições de ensino privadas não deixa dúvidas: a disputa pela direção do projeto formativo orientou ainda mais o pêndulo para os interesses hegemônicos, sob incentivo financeiro, amparo jurídico e chancela ideológica do Pronatec.

Com o Pronatec houve “uma mudança de direção na disputa de hegemonia nesse campo” (DRABACH, 2018, p. 82), em comparação com o período e plano anteriores, acirrando o estreitamento da EPT com interesses privados, “em prol do projeto privatista que vinha orientando essa modalidade de ensino até o final dos anos 1990, que se traduziu no protagonismo do Sistema S na oferta, na transferência de recursos públicos e na orientação pedagógica do Pronatec Bolsa Formação” (DRABACH, 2018, p. 83).

As teses de Pelissari (2018) e de Drabach (2018) sobre o Pronatec e as mudanças políticas desse contexto nos ajudam entender o que mudou com o Pronatec, uma vez que os SNA já estavam fortemente inseridos na oferta de qualificação desde o Planfor e PNQ.

No governo Lula, apesar das disputas em torno de um projeto de educação/formação e de trabalho, “a correlação de forças no campo da educação profissional esteve mais favorável ao desenvolvimento do projeto não hegemônico” (DRABACH, 2018, p. 100). Havia, portanto, nessa condução ideológica e política do PNQ “uma disputa de projetos, na qual o projeto historicamente hegemônico havia perdido força, tanto na condução dessa modalidade de ensino quanto no acesso aos recursos públicos”, possibilitando que, naquela conjuntura, um projeto de formação de orientação um pouco mais progressista conquistasse terreno (DRABACH, 2018, p. 92).

No entanto, com o Pronatec e em uma nova conjuntura, o Sistema S assumiu o protagonismo como principal “ator na oferta dessa política pública, a partir de 2010”, o que culminou no “favorecimento do projeto hegemônico”, no financiamento público desse projeto e em direcionamentos educacionais dados à FIC a serviço desse projeto (DRABACH, 2018, p. 100).

Portanto, essa se tornou uma marca indelével desse programa: a consolidação da direção privada da FIC e de seu projeto hegemônico de formação para as classes trabalhadoras, principalmente para determinados segmentos dessas, elementos que atestam o cumprimento com primazia dos “constructos ideológicos”, ou os “estratagemas” das ideologias dominantes na condução da “ordem natural” da sociabilidade dominante.

Nesse aspecto, Neila Drabach (2018, p. 9) afirma que o Pronatec promoveu um “desvio de rota”³¹⁷ nas políticas de educação profissional, fortaleceu o projeto hegemônico de educação, bem como as instituições ligadas a esse projeto, concretizando a “recuperação da

³¹⁷ A autora utiliza a expressão “desvio de rota” de forma metafórica, para indicar “uma mudança de perspectiva no âmbito das políticas de educação profissional no Governo Dilma”. Para compreender o significado desse termo, é importante destacar que “a/as rota/as de educação profissional, identificadas a partir de diferentes projetos formativos, não são lineares, mas disputam dialeticamente a condução político-ideológica da formação da classe trabalhadora. Assim, o “desvio de rota” não significa a substituição de uma rota por outra, mas uma mudança na disputa de hegemonia entre diferentes projetos formativos a partir da formulação e implementação de políticas públicas, nesse caso, o Pronatec” (DRABACH, 2018, p. 30). Não utilizamos a expressão “desvio de rota” nessa tese para sinalizar as mudanças no pêndulo das relações de poder instituídas na FIC, pois entendemos, com base nas funções das ideologias, que o Pronatec colocou a FIC na sua rota “natural” devida, da qual não deveria ter almejado mudar: a “ordem natural” da qualificação profissional pautada pelos interesses dominantes, afinal, essa é uma das funções primordiais das ideologias: renovar e recompor (conservar e reestruturar quando necessário) as racionalidades, relações de poder e interesses dominantes na sociedade de classes, com a finalidade de eternizar essa “ordem natural”, pois, “não há alternativa” e essa sociedade mostra-se em constante aperfeiçoamento social e humano.

hegemonia do projeto educacional da burguesia na *socialização* da classe trabalhadora” (DRABACH, 2018, p. 290).

Essa condução atingiu também outros programas do Pronatec, como destaca a autora, com base em seu estudo de caso realizado no estado do Rio Grande do Sul:

O [...] Pronatec Campo, que propunha ofertar cursos de educação profissional com vistas a fortalecer a agricultura familiar, de acordo com a Política Nacional de Educação do Campo, foi atropelado por outros projetos de agricultura tornando-se, também, um espaço para a formação de mão de obra para o agronegócio. Programas criados no âmbito da luta dos movimentos sociais pela educação do campo, como o Pronera, tiveram seus orçamentos esvaziados, uma vez que o Pronatec passou a ser o principal – e único – espaço de fomento da formação profissional para trabalhadores, jovens e adultos (DRABACH, 2018, p. 283).

Portanto, o pressuposto de valorização da EPT promovido pelo Pronatec confluiu para acentuar a tendência à privatização³¹⁸ da educação profissional já em curso, principalmente da FIC, além disso, valorizou a EPT a distância. Pesquisas de autoras(es) como Drabach (2018), Vasconcelos (2016), Bordignon (2020) e Frigotto; Ciavatta; Ramos (2014) indicam que essa tendência caminha a passos largos e acelerados em todas as regiões do país.

Diante desses aspectos e direcionamentos ideológicos e políticos assumidos e sedimentados via Pronatec, um em especial deve ser pontuado: a construção ideológica do empreendedorismo, já em curso, porém sedimentada pelo Pronatec, elemento que será analisado abaixo.

5.4 A SEDIMENTAÇÃO DO EMPREENDEDORISMO E AS RENOVAÇÕES CONSTANTES E NECESSÁRIAS

A relação do empresariado com o MEC é antiga e não é exclusividade de nenhum governo (VASCONCELOS, 2016). A presença ostensiva de empresários do ramo da educação e de representantes de interesses privados nas pautas permanentes do MEC demonstra, segundo o autor, a influência permanente destes grupos nas políticas educacionais, principalmente na EPT, sobretudo na FIC do Pronatec.

O Pronatec Empreendedor, lançado em 2013, ilustra uma das iniciativas empresariais de intervenção na política educacional desse contexto. O Pronatec Empreendedor faz parte do

³¹⁸ Essa tendência indica que a pandemia do novo Coronavírus, iniciada em 2020 e ainda em curso em novembro de 2021, trouxe diversos impactos para a educação. Uma dessas consequências aponta para o fortalecimento do setor educacional privado em todos os níveis. Esse aspecto será investigado em futuras pesquisas.

Programa Nacional de Educação Empreendedora (PNEE) do Sebrae³¹⁹, tendo como público alvo estudantes do ensino fundamental até o ensino superior. Um Acordo de Cooperação Técnica entre MEC e Sebrae oficializou o Pronatec Empreendedor, com o objetivo de ofertar, via Bolsa-Formação Estudante e Trabalhador, EPT empreendedora para cursos técnicos de nível médio e cursos FIC, abrangendo também capacitação de professores (MEC, 2013).

A meta do programa era capacitar, ainda em 2013, 2,5 mil professores, mais de 181 mil estudantes de 15 cursos. Para 2014, a previsão do Pronatec Empreendedor era atender 1,3 milhão de estudantes e capacitar 5 mil professores (MEC, 2013). Segundo³²⁰ a presidente Dilma, com esse “novo” Pronatec “os alunos serão preparados para entender melhor o mercado de trabalho, identificar os diversos tipos de empreendedorismo, desenvolver atitudes empreendedoras e elaborar um plano de vida e de carreira” (BRASIL, 2013, s.p.).

Ao colocar que um “plano de vida e de carreira” são possibilidades do empreendedorismo, a presidente, porta voz privilegiada, coloca essa construção ideológica do empreendedorismo como central, como diretriz basilar para a vida dos estudantes.

O Pronatec Empreendedor deve ter carga horária mínima de 24 e máxima de 52 horas sobre empreendedorismo para os 15 cursos (2 técnicos e 13 FICs) selecionados para a primeira versão de 2013. Em 2015, aumentou para 70 cursos (7 cursos técnicos e 63 FIC) (DRABACH, 2018, p. 110), indicando que os cursos FICs seriam o foco para “desenvolver atitudes empreendedoras” defendidas pela presidente.

Segundo a propaganda Sebrae sobre o programa, a educação empreendedora visa “transformar risco e incerteza em oportunidade”, “despertar” e “tingir sonhos” dos que sonham, desde cedo, em ser “donos do próprio futuro”, oferecendo suporte e formação necessária sobre “estratégia de negócios” (SEBRAE, 2014).

Os cursos FIC inicialmente selecionados foram os de eletricitista de linhas elétricas de alta e baixa tensão; montador e reparador de computadores; técnico em informática; motorista de transporte escolar; cabeleireiro; cuidador de idoso; promotor de vendas; pedreiro de alvenaria; pintor de obras; técnico em agroindústria; bovinocultor de leite; fruticultor;

³¹⁹ O Programa conta com diferentes produtos, cursos e capacitações, como o “Jovens Empreendedores Primeiros Passos”, destinado ao ensino fundamental; “Crescendo e Empreendendo”; “Despertar”; “Jovem Empreendedor no Campo” e “Formação de Jovens Empreendedores” voltados ao ensino médio; “Disciplina de Empreendedorismo” para a educação profissional; “palestras, plataformas digitais, simpósios de educação empreendedora e projetos, entre outros, que se destinam ao ensino superior” (DRABACH, 2018, p. 112).

³²⁰ Publicado no programa denominado “Coluna semanal da Presidenta Dilma Rousseff”, gerido pela Secretaria de Imprensa da Presidência da República e divulgado semanalmente em 200 jornais brasileiros de todo o país e no site do Palácio do Planalto.

horticultor orgânico; salgadeiro e manicure e pedicure. A questão latente é: essas profissões estão relacionadas ao temido “apagão” de força de trabalho que tanto fundamentou a criação do Pronatec, ou ainda, ao conhecido argumento do “determinismo tecnológico” para modernizar o país?

O Sebrae foi responsável pela proposta curricular, pelo material e sua distribuição, embora o MEC, através de Notas informativas³²¹, desse diretrizes básicas sobre o material didático (cartilhas, vídeos, publicações impressas, banner, guia com recomendações de sites e filmes, marcadores de livro, entre outros materiais) (DRABACH, 2018, p. 110). A proposta incluía também premiações³²² para “experiências consideradas exitosas”.

Assim, a lógica privatizante e seu projeto hegemônico de EPT não se limitaram à apropriação dos recursos públicos, ao fortalecimento de um mercado da formação e à oferta de educação profissional, mas se aprofundou, buscando expandir e sedimentar ideologias nos ensinos fundamental e médio e em outros espaços oficiais de formação de força de trabalho, com a função de vagarosamente “criar a cultura do empreendedorismo na juventude”, como afirmou o Ministro da Educação em discurso proferido durante o Encontro Nacional de Educação Empreendedora, promovido pelo Sebrae, em 2013, em Brasília (PORTAL MEC, 2013).

No âmbito do Sistema S, não constitui novidade que o empreendedorismo seja um norte, um guia para a formação, como atesta a lógica “pequenas empresas, grandes negócios”³²³ e o Programa Educação Empreendedora.

Como toda construção ideológica, o empreendedorismo tem como referência nacional um conjunto de ideólogos. Bordignon (2020) destaca que o texto intitulado “Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios” (1999), do canadense Louis Jacques Filion, é uma das obras mais citadas nos trabalhos brasileiros dos defensores do empreendedorismo.

No Brasil, os especialistas mais destacados em empreendedorismo são, segundo Bordignon (2020, p. 217): Marcos Hashimoto, Ranulfo Fonseca e Fernando Dolabela, este

³²¹ Como demonstra Drabach (2018) em sua tese, essas informações foram repassadas pela SETEC/MEC às instituições ofertantes por meio das Notas Informativas 20/2013; 122/2015 e 122/2015. A autora registra ainda, em 2016, a oferta do curso de Especialização *Lato Sensu* em Educação Empreendedora (ensino à Distância, pela PUC/RJ), para 200 profissionais com vínculo empregatício junto às instituições ofertantes do Pronatec Bolsa-Formação.

³²² A premiação “ocorre a partir de inscrição pelas escolas e seleção pelo SEBRAE de experiências empreendedoras nas categorias “Pronatec Empreendedor” e “Objeto de Aprendizagem”. Os alunos e professores envolvidos nas experiências selecionadas recebem como prêmio *tablets* e viagens nacionais, custeados pelo SEBRAE” (DRABACH, 2018, p. 110).

³²³ Disponível em: <http://revistapegn.globo.com/Revista/Common/0,,EMI303994-17166,00-PARTICIPE+DO+MOVIMENTO+EMPREENDA.html> Acesso em 22 de fev. 2021.

último com um conhecido livro, “*O Segredo de Luísa*”³²⁴, obra bastante apreciada por estudiosos e entusiastas da temática e divulgada oficialmente pelo Senac São Paulo, visando promover uma “educação empreendedora” voltada para “a construção de novos comportamentos e atitudes produtivas dos jovens envolvidos” (BORDIGNON, 2020, p. 227).

Todavia, essa construção ideológica em prol do empreendedorismo e de sua ampla divulgação social não é vista como construção apologética da ordem dominante. Para Dolabela, considerar o empreendedorismo como “algo ideológico” é “uma ignorância”. Ao contrário do que prega a “cultura antiempreendedora”, o empreendedorismo “é a manifestação de um potencial que precisa ser desenvolvido, assim como falar, andar, escrever” (ANTUNES, 2020).

Negar que uma ideologia é o que é, é uma dissimulação que somente é possível porque o porta voz do discurso representa interesses e a visão de mundo dominantes e, exatamente por isso, sua fala se apresenta como se “isenta de viés ideológico”, como universal e dotada de interesses coletivos e de apelo pacificador (MÉSZÁROS, 2008, p. 12).

No interior do Pronatec, a construção ideológica em prol do empreendedorismo foi incorporada ao currículo de forma prática por meio de disciplinas³²⁵. Bordignon (2020), ao analisar cursos ofertados, tanto de ensino médio como de FIC, verificou que, por exemplo, o curso de “Cuidador de idoso” (FIC, 160 horas, modalidade EAD, ofertado pelo Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, modalidade presencial voltada para mulheres, e também ofertado pelo Instituto Federal de São Paulo, campus Araraquara) possui, em ambos os institutos, uma Unidade para “Informática básica e empreendedorismo”, ocupando 30 das 160 horas totais do curso (BORDIGNON, 2020). Como se verifica, a incursão do empreendedorismo não se tratou de um direcionamento abstrato, ao contrário, adentrou os currículos de formação, se tornando parte dos fundamentos da FIC.

Nos cursos técnicos do Pronatec, selecionamos um exemplo. O Curso Técnico em Meio Ambiente do Pronatec, ofertado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e

³²⁴ O livro de Fernando Dolabela “narra a história de uma jovem empreendedora brasileira, originalmente pobre, que organiza um pequeno negócio de venda de goiabadas e prospera” (BORDIGNON, 2020, p. 231). Abdicando dos conselhos familiares para que seguisse sua carreira de nível superior, a protagonista do livro é aconselhada por um professor a procurar a “formação e orientação oferecidas pelo SEBRAE para a abertura da empresa” (BORDIGNON, 2020, p. 231).

³²⁵ A listagem de exemplos práticos da inserção da ideologia empreendedora nos currículos escolares de todos os níveis educacionais é extensa. Alguns podem ser conferidos em Bordignon (2020); Sousa, Silva e Jannuzzi (2015); Oliveira e Bomfim (2020) e em Antunes (2020).

Tecnologia Fluminense (IFF), na modalidade subsequente, tem como “Núcleo básico de formação”, que engloba “componentes curriculares de nível básico necessários a qualquer formação profissional”, 60 horas (carga horária total do curso de 960 horas) dedicadas à disciplina nomeada “Empreendedorismo” (OLIVEIRA; BOMFIM, 2020, p. 311).

Diante da análise do projeto pedagógico do Curso Técnico em Meio Ambiente, os autores concluem que a formação de um técnico em meio ambiente pouco se preocupou com “os aspectos humanísticos/sociais intrínsecos aos problemas ambientais” (OLIVEIRA; BOMFIM, 2020, p. 312). O interesse primeiro da formação ofertada foi em “formar um profissional” com “competências”, “que se encaixe no mercado de trabalho” e que atenda “às exigências de um mercado de trabalho em constante transformação”, mais do que “alguém que vá questionar as contradições da sociedade capitalista” (OLIVEIRA; BOMFIM, 2020, p. 310). Essa formação técnica preocupada primeiramente com o viés funcional, excessivamente utilitarista da educação (e do meio ambiente) foi traduzida socialmente e pelos discursos oficiais como “a mais ambiciosa reforma já realizada na Educação Profissional e Tecnológica (EPT) brasileira” (OLIVEIRA; BOMFIM, 2020, p. 310).

Observando os conteúdos de empreendedorismo oferecidos nos cursos de formação profissional atuais – referindo-se ao Pronatec – e até nos passados, já que estes cursos começaram a aparecer a partir dos anos 1990 e com mais intensidade a partir dos anos 2000³²⁶, Bordignon (2020, p. 238) afirma que esse conteúdo “possui menos técnicas para produção dessa ou daquela mercadoria ou serviço e mais estratégias socioemocionais para fazer frente à precariedade das condições de trabalho em uma sociedade cujo assalariamento com direitos garantidos vem se tornando uma exceção”.

A disseminação da “educação empreendedora” pode ainda ser encontrada em colunas de rádio, institutos³²⁷, revistas, sites, publicações científicas e na mídia televisiva, alcançando um enorme público através da televisão, da internet, de publicações impressas. São doses homeopáticas de conteúdo empreendedor, de valorização e incentivo, como em um conta gotas permanente, espalhando e naturalizando essa construção ideológica.

³²⁶ As bases sólidas para a pedagogia do empreendedorismo foram lançadas na política de EPT dos governos FHC e Lula, como visto nos Capítulos 2 e 3.

³²⁷ Bordignon (2020, p. 231) cita a coluna “Empreendedores”, de Fernando Dolabela, da rádio *Band News*; o Instituto Millenium (entidade sem fins lucrativos que desenvolve diferentes tipos de assessoria na área social e econômica) e Endeavor Brasil (entidade internacional sem fins lucrativos que apoia empreendedores).

Há uma grande quantidade de programas de TV, *reality shows*, séries nacionais e importadas³²⁸, exibidos em TV aberta e em TV por assinatura, além de programas de rádio³²⁹, livros, revistas e publicações acadêmicas que buscam descrever os problemas, direcionar soluções e encorajar novos empreendedores.

Não necessariamente todas as pessoas “educadas” para o empreendedorismo irão desenvolver alguma atividade, abrir um novo negócio ou buscar soluções para os problemas já existentes em seus negócios. Mas, mais do que de fato concretizar novos empreendimentos, é importante, como função ideológica, difundir essa racionalidade de forma ampla na sociedade. E a FIC é um lócus privilegiado, não só por irradiar e colaborar com a sedimentação dessa ampla construção ideológica, mas por seu papel educativo de forma lenta e constante junto às novas gerações de trabalhadores.

No bojo dessa ampla construção ideológica, encampam-se outras concepções, como a construção de uma narrativa que confere sentidos de altruísmo, de comprometimento social, materializada na figura do empreendedor social, voltado para causas humanistas, caridade, voluntariado, como abordado no Capítulo 3, Item 3.7. A apropriação da noção de empreendedorismo para o campo social busca levar soluções do setor produtivo/empresarial para o campo social.

Os(as) defensores(as) dessa concepção afirmam que “a superação de problemas sociais” é possível com incentivo e investimento “na produção de soluções concretas e capazes de gerar renda no trabalho”, ou melhor, “os problemas sociais se tornam tipos de negócios geradores de renda” (p. 228) e “os empreendedores sociais poderiam garantir a

³²⁸ Para citar alguns exemplos, pois a lista é enorme: o programa “O Sócio, seus milhões, suas regras”, exibido pelo canal *History Channel*, conta com a presença de ícones dos negócios, como o “bilionário empreendedor” Marcus Limonis, que, de forma didática e de fácil assimilação, apresenta as falhas e principais problemas de cada um dos negócios dos quais se tornou sócio, mostrando como solucioná-los. A TV aberta Bandeirantes reproduz alguns episódios (dublados) do “O Sócio...”. As séries “Gigantes da Indústria” e “Gigantes do Brasil” (*History Channel*) abordam histórias de famosos empreendedores norte americanos e brasileiros, respectivamente. Bastante conhecido, o *reality show* americano criado em 2002 e com várias temporadas, “O Aprendiz”, ganhou uma versão brasileira com Roberto Justus e João Dória Jr. A versão brasileira, exibida em TV aberta pela Record TV, durou de 2004 a 2014. O sucesso tamanho da versão brasileira contou com outras versões, como “Aprendiz Universitário” em 2010 e “Aprendiz Empreendedor” em 2011. Uma ampla lista de séries, filmes, *reality shows*, documentários, etc., sobre as virtudes do empreendedorismo pode ser acessada em: <<https://passoapassoempreendedor.com.br/2018/12/06/10-programas-de-tv-que-todo-empreendedor-deve-assistir/>> Acesso em 22 de fev. 2021

³²⁹ O Sebrae possui o Programa de Rádio “Minuto Sebrae”, exibido semanalmente pela própria Rádio Sebrae e retransmitido por outras rádios de todo país, como a CBN nacional. Há Programas que abordam a temática em rádios por todo país, como o “Você Empreendedor”, exibido semanalmente na FM Cabugi 104,9 Angicos/RN, com “objetivo potencializar o pensamento empreendedor entre Docentes, Discentes, Servidores da Ufersa Angicos e comunidade local” (<https://ineagrocabugi.wixsite.com/ineagrocabugi/programa-de-radio-voce-empreendedor>). Acesso em 22 de fev. de 2021

geração de trabalho, fonte de seu desenvolvimento profissional e renda, e contribuir com a transformação da sociedade” (BORDIGNON, 2020, p. 229).

É a junção do que há de “melhor” na sociedade capitalista: o espírito virtuoso e fortuito do empreendedorismo imbuído de causas sociais e humanistas, comprovando ideológica e materialmente as virtudes em permanente renovação e aperfeiçoamento do capitalismo mais humano e solidário do século XXII. Essa pregação é, segundo Ellen Wood (2010, p. 250), um véu ideológico típico do capital na conjuntura política e econômica atual, com intuito ilusório e reformista de revesti-lo cada vez mais de uma roupagem mais “humana”, mais “social”, “verdadeiramente democrático e igualitário”.

Toda essa conjuntura, para além de uma intensa propaganda de viés social, em nada atacou as determinações das desigualdades. Por isso, mesmo que as respostas ideológicas e materiais apresentem interesses de grupos diversos, a ideologia não defende “um fim prévio para o desenvolvimento social e histórico”, sobretudo porque as respostas não visam à transformação radical das condições econômicas de produção (RANIERI; SILVA, 2011, p. 190), ou seja, visam renovar e recompor, reformar e conservar ao mesmo tempo as bases ideológicas e materiais, permitindo mudanças parciais e incorporação de interesses de diversos segmentos, de forma a manter o “equilíbrio adequado” da ordem estabelecida (MÉSZÁROS, 2014). É nesse sentido que interpretamos a FIC: seu formato e sua função é também parte do movimento dinâmico³³⁰, necessário e permanente de renovação das ideologias voltadas para as classes trabalhadoras, atuando com construções sociais, pedagogias de formação e noções de qualificação em permanente movimento, promovendo racionalidades, valores, sentidos e ações ideologicamente e materialmente direcionadas.

Essas são importantes características das ideologias, tornando-as “reais, “plausíveis e atraentes” “o bastante para propiciar a base sobre a qual os indivíduos possam moldar uma identidade coerente” e, para isso, “devem fornecer motivações sólidas para a ação efetiva, e devem empenhar-se, o mínimo que seja para explicar suas contradições e incoerências mais flagrantes” (EAGLETON, 1997, p.27).

³³⁰ Como afirma Paranhos (1996, p. 203), toda ideologia é “como uma obra aberta”, possui aspecto dinâmico e por isso, necessita passar por “alterações discursivas” e adequações materiais “ao longo do tempo e dos contratemplos enfrentados, o que significa afirmar que ela não pode ser historicamente congelada nem confinada a um momento qualquer”.

Para que não seja “peremptoriamente rejeitada”, uma ideologia deve “comunicar a seus sujeitos uma versão da realidade³³¹ social”, isto é, se ancorar em argumentos racionais e materiais, se atrelar às experiências humanas, alimentando constantemente as necessidades e desejos humanos (EAGLETON, 1997, p.27).

Essa construção virtuosa e real é concretizada em todos os direcionamentos do Pronatec, sobretudo no que se refere à construção da “educação empreendedora” embutida nesse programa. Nesse aspecto, o discurso pró-empendedorismo atende à caracterização feita por Eagleton (1997): é sedutor, motivacional, racional, virtuoso e orientado para a ação.

Nessa mesma lógica, as formas de sobrevivência idealizadas como empreendedoras ganharam novos contornos e recomposições com as “modernas”³³² formas de trabalho mediadas por *softwares*, como nas modalidades de transporte³³³ por aplicativos³³⁴ e tantos outros de alimentos, hospedagem, etc.

Sobre esses e para esses trabalhadores “modernos” da era *coaching* e uberizada, a construção do empreendedorismo é direcionada e naturalizada. No entanto, não se limita a esses segmentos, pois, como construção ideológica, deve atingir o máximo de segmentos possíveis das classes trabalhadoras. A essa construção, Bordignon (2020, p. 128) chama de pedagogia³³⁵ do empreendedorismo, estabelecida paulatinamente como forma dominante na

³³¹ As ideologias também podem ser baseadas em proposições absolutamente falsas, como no nazismo e na suposição de superioridade de uma raça sobre outra, destaca Eagleton (1997). Por isso, o autor chama atenção para o uso das ideologias direcionadas para crimes bárbaros contra a humanidade. Ao mesmo tempo em que ideologias necessitam apresentar conexão com as experiências e práticas reais, também podem ser dissociadas da realidade e se tornarem uma ferramenta para a irracionalidade (EAGLETON, 1997).

³³² Mais recentemente se disseminou uma categoria profissional chamada “*coachings*”, que exercem influência sobre novos empreendedores e “formam os profissionais do futuro” para uma “nova visão de mercado”. Esses profissionais reproduzem uma imagem de criatividade e de inovação, orientando a criação de novos empreendimentos, o uso de redes sociais e de aplicativos como novas e indispensáveis ferramentas para “ganhar clientes”, ter sucesso no empreendimento, ver e ser visto pelo público, como assim são retratados em matéria do Correio Braziliense, de janeiro de 2017.

³³³ Para análise do UBER e da ideologia autoempreendedora, ver: ALVES, Giovanni. “Modelo Uber”, autoempreendedorismo e as misérias do trabalho vivo no século XXI: breves notas sobre alienação e autoalienação no capitalismo flexível, p. 85-102. In.: **As transformações no mundo do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social**. Amilton José Moretto ... [et al.] Org. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018.316 p.

³³⁴ Como Uber, 99, *Cabify*. Esse tipo de trabalho cresceu assustadoramente durante a pandemia do coronavírus, iniciada em 2020. As jornadas de trabalho são elevadas e instáveis, o retorno financeiro baixo e não existe nenhum vínculo trabalhista entre as partes envolvidas. Um excelente artigo sobre o processo de “uberização” da força de trabalho pode ser consultado em: FONTES, Virgínia. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. *Revista Marx e o marxismo*, v. 5, n. 8, jan/jun 2017.

³³⁵ A pedagogia do empreendedorismo se refere “especificamente à seleção de saberes pela educação profissional direcionados à formação de um “novo tipo” de trabalhador, adequado às necessidades mais prementes do setor produtivo. Ela é orientada pelo objetivo de promover conhecimentos e técnicas necessários para a organização de empreendimentos privados, especialmente microempreendimentos voltados à geração de renda para trabalhadores autônomos, o que vem ocupando cada vez mais espaço nos currículos escolares” (BORDIGNON, 2020, p. 218).

política de formação continuada e na política educacional em geral, colocando-se como importante elemento para formação na EPT e como locus privilegiado da noção de qualificação no tempo presente.

Reforçando e dialogando com a pedagogia das competências, o empreendedorismo é “uma metamorfose” dessa pedagogia, isto é, “não significa sua completa substituição” e sim um processo de renovação da racionalidade e das práticas da formação para o trabalho, em versão modernizada para os processos contemporâneos que assumem a organização do trabalho (BORDIGNON, 2020, p. 19).

Por último, o item abaixo aborda brevemente a dinâmica mais recente na política de qualificação profissional inicial e continuada, apontando o permanente movimento ao qual está sujeita.

5.5 TENDÊNCIAS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E CONTINUADA

Mesmo com o foco central da EPT direcionado à FIC e com as mais de 40 modalidades³³⁶ de Pronatec, o PNQ não foi oficialmente extinto, como dito no Item 3.8 do Capítulo 3, ao contrário, em 2017, no governo Temer, esse plano foi “reestruturado” (Resolução Codefat 783/2017), passando a se chamar Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional – QUALIFICA BRASIL, voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrante do SINE e sob gestão do Ministério do Trabalho.

Na Resolução 783/2017, observa-se como objetivo principal do Qualifica Brasil: “I - promover a empregabilidade do trabalhador” (Art. 3º), incrementar a produtividade e renda do trabalhador e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Entre os princípios que baseiam o programa, encontram-se: “qualificação como direito do trabalhador” e “estímulo ao empreendedorismo”, colocando o fomento ao empreendedorismo e a empregabilidade como principais direções da nova fase da qualificação profissional inicial e continuada.

³³⁶ Entre as mais de 40 modalidades de Pronatec, algumas já citadas ao longo desse Capítulo, outros exemplos são: Pronatec Viver sem Limite, voltado para pessoas com deficiência; Pronatec Pop Rua, voltado para a população em situação de rua, ambos demandados pela Secretaria de Direitos Humanos; diversas outras modalidades de Pronatec em parceria com o Ministério da Justiça, voltadas para a população privada de liberdade; Pronatec Juventude Viva (Secretaria Nacional da Juventude) voltado para jovens em situação de vulnerabilidade social. Outras modalidades podem ser conferidas em Senado (2017).

A tendência de continuidade dessa política aponta para mais um movimento de renovação e conservação concomitantes, com explícito e oficial direcionamento para o “compromisso” do governo Temer em “alinhar os cursos ofertados às necessidades do mundo do trabalho” (PORTAL FAT), a formação inicial e continuada considerada necessária e adequada às classes trabalhadoras e aos segmentos mais periféricos destas por meio do Pronatec e do Qualifica Brasil.

Não obstante, o movimento em curso aponta para uma tendência ao arrefecimento do Pronatec (GOMES, 2016). Como destaca a autora, “houve uma significativa desaceleração em 2015, com o registro de 1,2 milhão de matrículas”. Para 2016, “foi anunciada a meta de 2 milhões de matrículas” (GOMES, 2016, p. 9).

As diretrizes do Qualifica Brasil indicam que a perpetuação do “padrão” de formação para um determinado “padrão” de força de trabalho tem tendência de continuidade, isto é, a permanência histórica desses “tipos” de educação profissional atuando na conservação (mesmo com algum tipo de renovação necessária ou de mudanças parciais) de uma formação voltada para o trabalho simples, para o “trabalho barato” (KUENZER, 2016). “Na melhor das hipóteses, somente este tipo de trabalho pode incorporar pessoas formadas em cursos de formação inicial e continuada, na sua maioria, de 160 horas” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2014, p. 67).

É nos marcos desse chamado “trabalho barato” necessário à “condição de periferia produtiva do país na divisão internacional do trabalho” (LESSA, 2011, p. 304), que as particularidades históricas do capitalismo periférico brasileiro reiteram os mecanismos de dependência externa e interna. Esse modelo periférico, “ao invés de subordinar o desenvolvimento à solução dos problemas fundamentais da população, o que requereria reformas sociais estruturantes de outra sociabilidade [...], subordina as políticas sociais a padrões de desenvolvimento sob a hegemonia do capital financeiro”, com graves consequências para as classes trabalhadoras, sobretudo para os segmentos mais empobrecidos destas (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2014, p. 72). E, sob os determinantes dessa “condição de periferia produtiva”, para o “trabalho barato”, para o “trabalho manual apartado da formação intelectual e de todos os benefícios da riqueza social” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2014, p. 73), uma forma particular de formação/qualificação³³⁷ é

³³⁷ Os autores defendem - mesmo que dentro dos marcos do capitalismo- um currículo integrado, que permita aos estudantes “a compreensão do significado econômico, social, histórico, político e cultural das Ciências e das Artes e da Tecnologia”, e que tenha como princípio educativo uma epistemologia que englobe conhecimentos gerais e conhecimentos específicos de forma indissociável, sem deixar de considerar as particularidades locais,

“suficiente” para os patamares de exploração do trabalho e para acesso de segmentos específicos das classes trabalhadoras à educação tida como adequada à reprodução social dominante.

Para a FIC não temos glórias a comemorar, a não ser pela interiorização, mas que ocorreu com uma perspectiva de educação oposta à qual defendemos e pela qual lutamos. Os direcionamentos operacionais e principalmente ideológicos do Pronatec são diametralmente opostos ao que Marx³³⁸ denominou “trabalho como princípio educativo”, equidistante da perspectiva de educação “como elo para a emancipação” proposta por Mészáros, em “Educação para além do capital” e da educação “radicalizada na defesa dos legítimos interesses humanos” proposta por Freire (1996, p. 129), que não esteja a favor de “uma ética pequena, a do mercado, a do lucro” (FREIRE, 1996). Mais distante ainda se encontra da perspectiva do trabalho em sentido ontológico.

Embora seja inegável e uma conquista para as classes trabalhadoras a expansão da EPT e do ensino superior (com destaque para as políticas afirmativas), não se pode deixar de pontuar que o “Pronatec repõe um determinado padrão de organização e funcionamento” da formação profissional continuada no Brasil (BORDIGNON, 2020, p. 100), além de ter fortalecido com recursos públicos o mercado da formação e a perspectiva privada formação para o mercado. Nesse ponto, as ideologias cumprem, mais uma vez, a função primordial de interferir na suposta harmonização de interesses através da política educacional e de sua vinculação inseparável com o mundo do trabalho. Essa feição consensual confere às ideologias caráter real, “atraente” e “legítimo” (EAGLETON, 1997).

Essa estratégia generalizante e altruísta é, segundo Gláucia Alves (2018, p. 71), com base nos estudos sobre Mészáros, um poderoso artifício das ideologias para consolidação de um projeto totalizador³³⁹ do sistema do capital, manifestando, assim, sua perspectiva de eternização, a viabilidade produtiva no sistema produtivo e em todas as relações sociais. Nas palavras de Alves: “a apologia apregoada pelo sistema é a de que ele comporta estratégias altamente democráticas tanto do ponto de vista econômico, quanto político” (2018, p. 71).

sobretudo que tenha como ponto de partida a concepção de que “trabalho é princípio educativo” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1098).

³³⁸ A perspectiva de Marx parte da negação de uma educação dual, visando superar a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, bem como a separação entre educação escolar formal e educação extraescolar ou não formal (VASCONCELOS, 2016, p. 292).

³³⁹ A dimensão totalizadora é construída histórica e socialmente como parte do metabolismo socioeconômico do capital, tomando dimensão universal. Essa dimensão tem como foco penetrar na totalidade das relações sociais de produção e de reprodução social (ALVES, 2018).

Estratégias e respostas, importa frisar, sempre de caráter provisório em função das disputas, da luta de classes, do movimento nos grupos de poder, isto é, as renovações e conservações, reformismos, pedagogias e mudanças operadas pelas ideologias são temporárias, exigindo dinâmica, conservação, rupturas, renovações, etc. de forma permanente: esse elemento é uma condição existencial das formas ideológicas dominantes (MÈSZÁROS, 2014). Esse movimento insere novas pedagogias, resgata ou conserva outras, movimentando valores, discursos e diretrizes dando novos sentidos e significados à noção de qualificação permanente/continuada para uma classe. Ao que tudo indica, a “missão” da qualificação profissional inicial e continuada tem sido executada com bastante ênfase no contexto analisado por essa pesquisa.

Essa encruzilhada entre ideologia, educação profissional (modalidade qualificação profissional inicial e continuada) e mundo do trabalho não termina com o Pronatec, nem com o Qualifica Brasil, longe disso. O movimento histórico permanece dando dinamicidade à realidade social, aos estratagemas ideológicos, à “consciência prática necessária à sociedade de classes” em permanente construção, renovação (no sentido de, ao mesmo tempo, renovar conservando) e sedimentação. Há, portanto, outras nuances, desdobramentos e investigações a serem feitas a respeito desse complexo e inesgotável trio: ideologia, educação e trabalho na sociedade de classes.

6 CONCLUSÃO

O movimento de renovação e/ou conservação é parte das funções essenciais das ideologias na sociedade de classes. Ele pôde ser apreendido na política pública de educação profissional analisada, integrando parte dos estratagemas necessários à dinâmica de (re)produção dessa sociabilidade, das relações de poder envoltas nessa política e o caráter dinâmico da realidade social. Esse movimento faz parte da capacidade das ideologias de apresentar soluções concretas, racionais, de dar respostas aos problemas do cotidiano, de se renovar e/ou conservar permanentemente, de apresentar “convergência”, “apelo pacificador”, “moderação”. Essa renovação e/ou conservação imprescindível é condição fundamental para perpetuação da sociedade de classes e é uma função desempenhada com maestria pelas ideologias (MÉSZÁROS, 2014).

A partir dessa afirmativa, importa dizer que este trabalho não teve a pretensão de prover respostas definitivas, se é que elas são possíveis, para os questionamentos levantados, por isso, teceremos considerações mais gerais, indicações e sínteses sobre o imbricamento entre ideologias, qualificação profissional, mundo do trabalho e os nexos dessas relações com a formação da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, com uma perspectiva de educação e de trabalho na sociedade de classes, que foram nossos objetivos primários estabelecidos na Introdução dessa tese.

Entre as argumentações em prol da qualificação inicial e continuada encontra-se um conjunto de aspectos econômicos, ideológicos, subjetivos e morais, construídos e reproduzidos socialmente como se consensuais e generalizáveis. No Planfor, reproduziu-se a máxima de que a formação de “mão de obra” representava um “nó crítico” aos processos de modernização e desenvolvimento, os quais alcançaríamos com a abertura econômica e comercial.

No PNQ, a ameaça de “apagão educacional” que poderia impedir a expansão da economia foi um importante argumento em prol desse plano. No Pronatec, um suposto fantasma do “apagão” de força de trabalho pairou sobre a conjuntura. Essas argumentações, por mais artificiais ou simplistas que pareçam, justificam os planos/programa e aparecem em documentos oficiais sustentando a lógica de que a qualificação inicial e continuada é necessária e suficiente para qualificar/requalificar de forma imediata segmentos mais periféricos das classes trabalhadoras.

Diante de tantos porta-vozes de tais argumentos, algumas instituições educacionais privadas rapidamente oferecem a solução: estão prontas a ofertar a qualificação inicial e continuada necessária à solução do “nó crítico”, do “apagão educacional”. Nesse bojo, a qualificação inicial e continuada é imbuída da função de ofertar solução para questões complexas e estruturais, como o desemprego e a pobreza, os problemas nacionais de competitividade, de produtividade, etc., perpetuando o mito salvífico da educação como receita para todos os males do desenvolvimento capitalista periférico.

Nessa lógica, não há conflito aparente pelas escassas vagas no mercado, pois essas vagas serão ocupadas pelos que melhor desenvolverem a tão “necessária” empregabilidade e souberem mantê-la.

Não obstante tais funções e argumentações, sobre a qualificação ofertada pelo Planfor recaiu um conjunto de funções, como a de promover a “modernização das relações capital-trabalho” (MTb/Sefor 1995, p. 5), de atuar como “consenso” e como instrumento “negocial” na relação trabalho-capital. Tal modernização “necessária” ganhou importante junção ao modelo de competências espreado pelo Planfor.

Do ponto de vista da “democratização da qualificação”, à qual se propôs o Planfor, e ainda, do ponto de vista de preparar/adaptar o trabalhador para as mudanças em curso, podemos atestar que o Planfor lapidou cuidadosamente transformações junto ao público dessa política pública, disseminando e sedimentando termos, pensamentos, valores e concepções de formação, de educação e de trabalho, não somente junto à “clientela” da política, mas de forma generalizada na população, ao disseminar, por exemplo, a figura ideológica do “cidadão trabalhador/competente” e do empreendedor.

O Planfor e sua pedagogia de formação podem ser considerados importantes vetores de construção e naturalização de novas relações com a sociedade civil (nova institucionalidade), com uma proposta metodológica e de racionalidade bem direcionada. Ao promover oficialmente o modelo de competências, o Planfor tratou de disseminar e naturalizar nessa política pública, e juntamente aos usuários dessa, um “vocabulário do mercado”, com termos e linguagens do mundo empresarial/administrativo. Portanto, não se trata de uma pedagogia de formação aleatória. Sua racionalidade está orientada para a ação, para mudar comportamentos, atitudes e condutas adequadas ao contexto e ao paradigma flexível. É preciso qualificar e adaptar trabalhadores para a nova subjetividade/mentalidade flexível, para a lógica negocial, para os novos valores do trabalho na era neoliberal.

Essas construções e especificidades da dimensão ideológica nessa política pública encontram ainda outra função de suma importância na sociedade de classes: colaboram para perpetuar valores morais sobre o trabalho e sobre as classes trabalhadoras (sobretudo com foco nos segmentos mais periféricos), mantendo-as minimamente “ativas”, aptas, qualificadas dentro de uma perspectiva flexível para o mercado de trabalho.

Essa construção prática e moral sobre a qualificação profissional e sobre seus usuários se traduz, em todos os planos/programa analisados, em sentido virtuoso conferido à qualificação inicial e continuada: esta é capaz de trazer benefícios coletivos generalizáveis ao país, à economia, ao empresariado e, sobretudo, às classes trabalhadoras e a segmentos específicos destas.

Essa construção colabora para disseminar uma perspectiva individual e individualizante de política social, dando enfoque ao indivíduo, às oportunidades e às capacidades individuais: cabe a cada um promover mudanças, aproveitar as oportunidades, se esforçar.

Nesse sentido, a associação direta entre qualificação profissional, inserção e manutenção no mercado de trabalho, bem como mobilidade social e econômica, encontra ressonância na vida dos cursistas, particularmente nos mais jovens e mulheres, como abordado nos Capítulos 3 e 4, apontando as motivações para escolha por essa modalidade educacional e a forma como esta integra sonhos, esperanças, promessas de uma colocação.

Esse complexo ideológico, que permeia conteúdos, pedagogias, valores, racionalidades, orienta o comportamento dos trabalhadores para que estes respondam, a partir de determinadas concepções de mundo, aos problemas da realidade objetiva, tal como visto nos capítulos dessa tese. Assim, a qualificação profissional atua como veículo de conscientização, mobilizando a subjetividade, sonhos, comportamentos, para tornar o agir humano mais consciente, para direcionar a práxis humana, tal como apontam as motivações dos estudantes ao cursarem repetidamente os cursos dos planos e programa analisados.

Torna-se explícito ao longo dessa tese que a QSP, como criação humana, como relação social e práxis humana, fruto do desenvolvimento sócio-histórico da humanidade, é uma forma específica de construção, de manutenção e de naturalização da “consciência prática necessária à sociedade de classes”, que serve à reprodução de conhecimento, de conteúdos, de valores, de objetivos, de propósitos, de relações sociais, enfim, que serve a mediações específicas na sociedade de classes. Nesse aspecto, as funções e construções

ideológicas múltiplas que perpassam indissociavelmente a qualificação profissional colaboram para tornar “consciente” a prática dos sujeitos, orientando ações, mobilizando sonhos, sentimentos, políticas públicas, recursos, práticas.

Trata-se, sobretudo, de entender a QSP como veículo de conscientização e práxis humana. Por isso, as construções ideológicas indissociáveis dessa modalidade educacional estão “visceralmente” orientadas “para a prática”, para as “funções práticas” nessa sociedade, sobretudo porque a educação é parte significativa da formação humana, é construção e naturalização de consciências (MÉSZÁROS, 2014), daí sua importância ética, ideológica, política para a sociedade em vigência. Daí também sua tendência de continuidade, embora com revisões, reformas permanentes e necessárias, tal qual o movimento investigativo expresso nos Capítulos 2 a 4 explicitou para a política de educação profissional inicial e continuada nos planos Planfor, PNQ e Pronatec.

Essa dinâmica que envolve a QSP como relação social em permanente movimento pode ainda ser percebida, de forma exemplificadora, no contexto do PNQ. Embora tenham sido mantidos os SNA como importantes instituições ofertantes dessa política pública, outras frentes na EPT ganharam espaço, como o citado Decreto 5154/2004 e a Lei 11.892/2008, abrindo caminho para a expansão e o fortalecimento das instituições educacionais públicas.

Todavia, analisando todo o período (1995-2014), é explícito que a política de qualificação profissional sedimentou uma tendência em curso: a execução privada, via recursos dos fundos públicos FAT e FNDE, da modalidade educacional inicial e continuada. Embora outros setores e instituições também tenham passado a englobar esses planos/programa, como sindicatos, associações diversas, ONGs, sob o véu das “parcerias” público-privadas, o fortalecimento dos setores privados saltou à vista.

Essas relações permitiram que, com recursos públicos, a qualificação profissional inicial e continuada concretizasse amplos interesses privados no projeto de formação de trabalhadores, além de fortalecer um mercado privado de formação, tal qual ocorreu com os três planos e programa analisados.

Entre estes, podemos afirmar que o Pronatec é a maior expressão do acirramento da gestão privada da modalidade educacional inicial e continuada. Tais interesses estão postos desde que o Pronatec era Projeto de Lei, inscritos nas diretrizes da Lei, nas relações de poder estabelecidas em torno dos interesses múltiplos na FIC, no fortalecimento dos SNA e nos recursos direcionados ao Sistema S, como demonstrou o Capítulo 4.

Retornando a abordagem de algumas especificidades da QSP dentro do PNQ, destaca-se que a concepção político-pedagógica posta nas diretrizes de 2003 buscou o envolvimento ativo de organizações da classe trabalhadora, de centrais sindicais, de movimentos sociais e de trabalhadores da educação, fazendo questão de explicitar repetidamente em suas diretrizes iniciais que buscava construir uma perspectiva de qualificação profissional que considerasse a “ótica”, que tivesse “a cara dos trabalhadores” e integrasse os múltiplos interesses nesse campo (dentro da lógica colaboracionista e da cultura da adesão desse contexto). E ainda, que o objetivo maior almejava direcionar a QSP para uma “perspectiva emancipatória”, com “formação integral”, baseada no “trabalho como princípio educativo” e pautando-se em uma dimensão territorial. Para tanto, fez uso de referências como Milton Santos, Paulo Freire e de conceitos marxistas, utilizando um conceito de qualificação social e profissional oposto ao utilizado pelo Planfor e pelo Pronatec.

É inegável que o PNQ promoveu uma renovação ideológica nos direcionamentos formais da política em 2003, ao atribuir à QSP conexão com as políticas afirmativas de gênero, raça, etnia, numa perspectiva de “sustentabilidade social e ambiental”, entre outros aspectos que se discernem da concepção de formação do Planfor e do Pronatec. De forma inovadora, o PNQ imprimiu em suas diretrizes novas articulações político-ideológicas, como na menção à função institucional internacional do SPETR de integrar e articular as Políticas de Qualificação do Mercosul, África e organismos multilaterais. A menção a esse tipo de articulação é inédita na Política Pública de Qualificação Social e Profissional (assim denominada pelo PNQ e em letras maiúsculas) e explicita o anseio por “novas” alianças, parcerias, relações políticas e econômicas voltadas para o fortalecimento da América Latina (Mercosul) e África.

Mesmo que tais direções estivessem longe de concretização (ou, de fato, não tivessem como se concretizar na sociedade de classes), não se pode desconsiderar que essa fundamentação teórica formal é ideologicamente diferente do Planfor e do Pronatec (embora com o passar do tempo o PNQ tenha mudado parte significativa dos rumos, como visto no Capítulo 3), marcando um posicionamento ideológico progressista inédito nessa política e de forma mais geral na política de educação de modalidade inicial e continuada.

Ao longo do tempo, essas diretrizes foram se modificando, movimentando o pêndulo das relações de poder inscritas no PNQ, como verificamos ao final do Capítulo 3. Assim, foram inseridas como responsabilidades da QSP as funções de “obtenção de emprego e

trabalho decente”; o êxito nas atividades de empreendedorismo; “elevação da produtividade, da competitividade e da renda” e a função de garantir a permanência no mercado de trabalho.

No decorrer do percurso, tornou-se explícito que movimentações no “quebra-cabeça” político citado por Lessa (2011) trouxeram importantes mudanças, muitas das quais se afastaram das diretrizes políticas e ideológicas da concepção original de 2003 do PNQ, aproximando a QSP dos objetivos e necessidades estritamente demandadas pelo mercado, pelos interesses privados, tal qual são as marcas explícitas impressas nas diretrizes do Planfor e do Pronatec.

Esse movimento, as relações de poder, os interesses em disputa, enfim, essas relações sociais em construção que envolvem a qualificação profissional inicial e continuada apontam que a necessidade de interferência sobre os problemas cotidianos e práticos da atividade humana, da divisão social do trabalho e da complexificação cada vez maior das relações sociais de produção e reprodução concretizam a intervenção da ideologia na realidade social objetiva, “em todas as ações humanas, enquanto orientação ideal” (RANIERE; SILVA, 2011, p. 189). Por ser expressão da consciência social, a ideologia orienta a ação dos seres humanos (VAISMAN, 2010), ela é relação social entre classes, Estado, produção e reprodução do trabalho e da vida social, expressando, naturalizando e sedimentando valores, símbolos, discursos, conhecimentos e racionalidades que se concretizam na vida real em culturas, artes, política, economia, políticas públicas, etc.

Ainda dentro das funções e construções ideológicas que perpassam essa política pública, cabe destacar algumas funções específicas atribuídas à qualificação profissional inicial e continuada: a gestão de “riscos e vulnerabilidades”; a função de “reduzir risco do desemprego”; de “reduzir a pobreza”, bem como a disseminação de perspectivas e “formas alternativas”, “autônomas” e flexíveis de trabalho, emprego e renda, naturalizadas pelos planos/programa analisados.

Essas construções política e ideológica entranhadas nos planos/programa contribuem ainda para encobrir a necessidade de políticas de combate ao desemprego, fornecendo uma análise fragmentada e particularizada dos sujeitos coletivos, do desemprego e das desigualdades socioeconômicas.

Especificamente no caso Planfor, há ainda uma construção ideológica muito particular: a figura do “cidadão competente”, do “cidadão produtivo/trabalhador”, explicitando uma função importante da ideologia na sociedade de classes: sua capacidade de

construir e disseminar uma linguagem empresarial, sua racionalidade e seus valores através da figura virtuosa do “cidadão produtivo/trabalhador”.

É esse processo de construção de “estratagemas”, de racionalidades e de orientações práticas que nos interessou no exame dos planos e programa analisados. Essa formação profissional não é aleatória, simples acaso e desconexa da própria articulação orgânica e subordinada do Brasil ao processo produtivo mundializado do capital, por meio do modelo liberal periférico ancorado na precarização do trabalho e das relações de classe que a determinam (FILGUEIRAS, 2017). Esses elementos não podem ser analisados como dissociados, pois estão em simbiose na realidade social, sendo os planos e programa analisados uma manifestação concreta desse real em permanente movimento. Esse caráter dinâmico é que nos interessou para a análise da ideologia, ou seja, como descreve Mészáros (2014), trata-se do processo de “construção progressiva permanente” da ideologia no tecido social, construção essa determinada pela época histórica da sociedade de classe e como um dos fundamentos dessa sociedade.

O investimento em qualificação profissional se tornou “vitrine” dos governos FHC, Lula e Dilma, e tal “escolha” politicamente se revela uma importante estratégia ideológica. Atrás de uma suposta preocupação estatal e empresarial com a educação profissional, com a produtividade e a empregabilidade das classes trabalhadoras, perpetua-se uma concepção de educação profissional inicial e continuada, traduzida não somente como “direito”, como “oportunidade”, mas como necessidade permanente para os segmentos mais periféricos das classes trabalhadoras, como se aparentemente os interesses das classes trabalhadoras fossem os direcionadores primordiais dos planos e programa analisados.

Com o Pronatec, essa suposta preocupação humanista e social ganhou novos contornos, atingindo um público maior e ainda mais periférico dos grandes programas federais de transferência de renda. Sob a conhecida função de “interiorizar” e “universalizar” a FIC, o Pronatec colaborou para renovar, disseminar e naturalizar a típica construção ideológica das “oportunidades iguais”, renovando promessas, sonhos e esperanças de “um bom emprego” (sem, no entanto, tocar na raiz dos problemas que levam ao desemprego) e de mobilidade social por meio do Pronatec, como reiteradamente transmitiu a presidente Dilma Rousseff em seus discursos oficiais, conforme Capítulo 4. A FIC pode ser, assim, considerada um importante “estratagema” de reprodução de valores meritocráticos e conservadores associados à ela, de transmissão de uma perspectiva motivacional, de valores de cultuação do

trabalho e da qualificação inicial e continuada junto aos segmentos mais empobrecidos das classes trabalhadoras.

Isso significa – e os dados de avaliações dos planos/programa analisados comprovam – que a função de direcionar a prática dos sujeitos, mobilizando comportamentos, racionalidades, valores, sonhos e anseios, encontra nessa modalidade inicial e continuada uma exímia “orientação ideal” (VAISMAN, 2010), voltada para a ação humana, para a “consciência prática”, mobilizada para a ação de buscar qualificar/requalificar permanentemente as classes trabalhadoras, para a ação de produzir, de trabalhar, de colaborar. Tais direcionamentos apontam para a força social que têm as construções ideológicas na sociedade de classes, cumprindo de forma brilhante seu papel de orientar a prática dos sujeitos nessa sociedade, integrando aspectos materiais e subjetivos e amparando a ação concreta desses na sociedade. Tanto que 94% dos egressos do PNQ no ano de 2007 se mostraram dispostos a participar de novos cursos de qualificação, mesmo após já terem finalizado um curso PNQ.

Nesse aspecto, Alves (2018, p. 81) afirma que a consciência social sobre os problemas é, por si, ideológica e determinada historicamente: “a consciência social prática das sociedades de classes é ideológica”, bem como as soluções práticas para os problemas dessa sociedade. Ou seja, tanto a tomada de consciência sobre os problemas quanto as amenizações e soluções mediadoras perpassam as construções ideológicas, de forma que as soluções ideológicas materiais estão historicamente determinadas pelas articulações socioeconômicas “dos interesses materiais dominantes da ordem estabelecida”.

Diante dessas relações, e conforme exploramos ao longo dos capítulos, entendemos que a manutenção dessa concepção direcionada de qualificação inicial e continuada é um “projeto de educação”³⁴⁰ para os pobres no Brasil, sobretudo para os segmentos ainda mais periféricos das classes trabalhadoras, e sua tendência é de continuação, de renovação – renovações parciais, no sentido de renovar conservando – e ao mesmo tempo conservação, pois é operado pelos poderosos “estratagemas” ideológicos de perpetuação dessa sociabilidade dominante, sobretudo porque é materialmente amparado, atende prioritariamente a interesses privados – embora também e de forma contraditória e necessária condensando interesses de ambas as classes –, e é ideologicamente fundamentado.

³⁴⁰ Parafrazeando o antropólogo Darcy Ribeiro (2015), o projeto para a educação no Brasil (bem como para outras políticas públicas) “não é uma crise; é um projeto” de educação para as classes trabalhadoras, projeto esse que está umbilicalmente relacionado à nossa condição periférica.

Enfim, trata-se de uma concepção de qualificação inicial e continuada planejada, gerida e executada como se central para uma classe específica, e, embora essa mesma classe não acesse os processos de elaboração e gestão dessa política pública, e menos ainda acesse uma ampla e sólida formação geral (avançada formação científica, tecnológica, humana, sócio-histórica, tecnológica), participa do processo de construção, disseminação e assimilação de conhecimentos (em níveis absolutamente diferentes), de valores, da divisão sociotécnica do trabalho, da reprodução social em geral.

Nessa análise, a divisão sociotécnica do trabalho é a problemática central para o entendimento da ideologia na sociedade capitalista, afirma Mészáros (2008), pois a raiz profunda do debate sobre a consciência, as suas formas de alienação e a separação/hierarquização entre o trabalho manual e o trabalho intelectual encontram-se nos fundamentos do capitalismo, sendo a divisão sociotécnica do trabalho configurada, nessa sociedade, para manter e perpetuar as hierarquizações, as explorações e a “consciência prática necessária” a esse modo de produção. Nas palavras do autor, a problemática central desse debate “culmina na questão vital da divisão do trabalho, que tem suas raízes na atividade produtiva alienada e que na sociedade de classes assume a forma de divisão social do trabalho” estrategicamente organizada para manutenção das condições de dominação e sua perpetuação (MÉSZÁROS, 2008, p. 83). A qualificação profissional, como “resultado de uma determinada divisão do trabalho”, está imbricada no processo de produção e de reprodução, deve ser entendida como elemento desse emaranhado complexo e multifacetado de determinantes da divisão sociotécnica do trabalho.

Esse conjunto complexo de elementos determinantes e determinados é o pilar sobre o qual a política de educação profissional de modalidade inicial e continuada se organizou, se sustentou e se sedimentou como importante braço político e ideológico da perspectiva de educação e de trabalho direcionada aos trabalhadores da periferia do capitalismo brasileiro. Em outras palavras, significa uma formação periférica, voltada para classes trabalhadoras periféricas, localizadas na periferia do capitalismo brasileiro, portanto, uma formação posta e imposta como necessária e suficiente para este lugar e para estes trabalhadores/classe. Esses determinantes moldaram historicamente a forma e o conteúdo da educação profissional inicial e continuada na sociedade brasileira, de modo a manter interesses ideológicos materiais privados e direção “pelo alto”, o que pôde ser visto nas diretrizes dos planos e programa analisados, bem como na perspectiva de educação e de trabalho postas.

Não se trata somente de formação de força de trabalho periférica, mas, sobretudo, do processo permanente de “adesão pacífica”³⁴¹ de segmentos marginalizados, porém essencial ao capital, aos valores, racionalidades e mudanças/renovações necessárias à fase atual, função essa magistralmente e incansavelmente exercida pela ideologia no metabolismo social. Para Mészáros (2014, p. 492), trata-se de parte das estratégias ideológicas atuais mais ou menos bem sucedidas para garantir fôlego e sobrevivência ao capital, para naturalizar a “construção progressiva da ideologia” no metabolismo social, mas, sobretudo, de manter viva a “tendência eternizante” e em constante renovação da “estrutura de sustentação ideológica” que dá forma ao modo de produção do capital.

Nesse sentido, por mais que em cada plano/programa analisado tenham ocorrido modificações, renovações e/ou conservações, movimentando o pêndulo das relações de poder que perpassam essa política, em geral, esse pêndulo não adquiriu sentido de ruptura ou de alguma transformação profunda com a formação profissional inicial e continuada direcionada e naturalizada para as classes trabalhadoras. É, pois, a ideologia como força social mostrando a que veio. Ao cabo, significa garantir, por diversos meios e formas, a “viabilidade continuada” do “processo de reprodução social”, isto é, a capacidade da ideologia dominante de “pregar para os já convertidos” está indissociavelmente atrelada à “afinidade estrutural objetiva” de perpetuar a base material estabelecida (MÉSZÁROS, 2014, p. 482).

Os “já convertidos”, ou o público-alvo desses planos/programa, pouco opinam sobre as diretrizes gerais dessa política, e esta, tal como historicamente se configura, não representa um constructo coletivo, dos movimentos sociais (embora também atenda, mesmo que marginalmente, a pautas e demandas das classes trabalhadoras no sentido de ser uma construção social que associa a melhores condições de inserção, de permanência e de mobilidade social e econômica), não é dotada de conteúdos críticos, históricos, sociais e culturais. Quando muito, o público-alvo participa de pesquisas de opinião e “escolhe” cursos de prateleira com anseio individual de que possam ter “autonomia”, “abrir o próprio negócio”, acessar um posto formal de trabalho e outros sonhos e promessas construídas socialmente e disseminados pela política de educação profissional de modalidade inicial e continuada, pelos seus porta-vozes privilegiados, pela grande mídia, entre outros interlocutores e meios.

³⁴¹ Cabe reforçar outra vez que, embora a ideologia se centre incansavelmente em buscar a “adesão pacífica” das classes trabalhadoras, essa adesão encontra resistências, lutas, mobilizações, dado que a luta de classes é elemento inseparável, fundante dessa sociabilidade (MÉSZÁROS, 2014).

As considerações que aqui apresentamos não pretendem expor toda a heterogeneidade e complexidade que as ideologias concentram em sua análise, portanto, nossas conclusões não são generalizáveis para toda a extensão da política de educação profissional de modalidade inicial e continuada e seu universo de planos e programas. Esta tese é, portanto, um trabalho inacabado, dada sua própria natureza dialética de pesquisa, mas, principalmente por se tratar da categoria ideologia e precisamente porque é dominante, os processos de renovações imprescindíveis e intermitentes na ordem do capital continuam em movimento. Nesse sentido, a ideologia será sempre um objeto de pesquisa inacabado, como uma obra em aberto, em construção.

Dito isso, cabe outra consideração. Quando expusemos que não compactuamos com o “padrão” de qualificação profissional dos planos e programa analisados, devemos especificar melhor tal afirmação. Para isso, partimos da questão: se a política de educação profissional de modalidade inicial e continuada for, do nosso ponto de vista, tal qual defende Mészáros (2008, p. 9), pautada em uma “educação como elo para a emancipação” verdadeiramente humana, estará resolvido o “problema” da formação de trabalhadores? A resposta deve ser contundente: NÃO, pois não é suficiente (embora seja necessário) que mudem as pedagogias e a matriz teórica se a lógica societária permanecer a mesma. Isto significa que a luta deve ser pela transformação profunda e radical da sociabilidade dominante atual. É preciso mudar a base material para de fato mudar o mundo real e a consciência, que é produto deste. Não basta o posicionamento contrário às formas ideológicas dominantes; enquanto a realidade material for determinante sobre a consciência, a sociedade de classes continuará criando, reorganizando e adaptando as ideologias “necessárias à formação da consciência prática da sociedade de classes”.

Tomando a análise de Tonet (2005, p. 481), entendemos que “certamente, não cabe à educação a tarefa de liderar a construção de uma nova sociedade. Contudo, ela pode dar uma contribuição importante na medida em que desperte e fundamente as consciências para a necessidade de uma transformação revolucionária e, ao mesmo tempo, transmita o que de mais avançado existe em termos de conhecimento”. Isso significa que a história não está dada, não está findada, embora a ideologia tente insistentemente nos dizer que deterministicamente

“não há alternativa”³⁴², que esta sociedade – a melhor possível – busca por justiça social, por aperfeiçoamento social e humano.

Solapar essa lógica dominante e produzir novas sociabilidades é, pois, o desafio do nosso tempo histórico. É nesse sentido que essa tese, ao esmiuçar as entranhas das ideologias na relação entre educação profissional inicial e continuada e trabalho inscrita nos planos e programa analisados, visou contribuir para uma perspectiva de classe, não neutra, política e ideologicamente situada na perspectiva de uma nova – e radicalmente diferente – ordem social com “pressupostos objetivos e princípios orientadores qualitativamente diferentes” (MÉSZÁROS, 2014, p. 484). Ou melhor, uma orientação ideológica que nos forneça o direcionamento seguro para enfrentarmos os desafios da areia movediça das ideologias, os desafios destes tempos.

Por último, nos perguntamos, indicando elementos para futuras pesquisas: o que esse modo de (re)produção e suas ideologias têm a nos oferecer nos dias atuais? O que a ideologia tem a oferecer na era da uberização, do acirramento da precarização do trabalho, do avanço de contrarreformas trabalhistas e do ultraneoliberalismo? Quais as novas dinâmicas, renovações e/ou conservações para o contexto atual de pandemia?

Para finalizar, não é *démodé* reforçar o que Brecht nos disse em verso e prosa nos anos 1980 sobre a naturalização, aceitação e perpetuação do que nos parece cotidiano, habitual, trivial, comum, processo esse indissociável da construção de ideologias apologéticas à sociedade de classes:

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural.
Pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural.
Nada deve parecer impossível de mudar
(BRECHT³⁴³, Bertolt, 1982).

³⁴² A frase “não há alternativa”, de Margareth Thatcher, ilustra de forma icônica a perspectiva de triunfo do “consenso ideológico da ordem estabelecida”, ou, em outras palavras, faz-se a defesa cética do capital, legitimando um mundo de visão única (MÉSZÁROS, 2008, p.13).

³⁴³ BRECHT, Bertolt. Nada é impossível de mudar. In.: *Antologia poética*. Rio de Janeiro: Elo Editora, 1982. **Revista Stylus**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 293, 2016. Pepsic: Periódicos eletrônicos de Psicologia. Disponível em

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação profissional: uma proposta de política pública**. Série IPEA: Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, p. 117-146 1995. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/6/PPP_n12_Qualificacao.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

ALVES, Gláucia Lelis. O debate sobre ideologia e produção de consensos na ordem burguesa e Mészáros. **Rev. Trabalho, Política e Sociedade**, Vol. III, n.5, p. 69-90, 2018.

AMADEO, Edward J. Discurso de posse do novo Ministro do Trabalho. **Revista de Economia Política**, v. 18, n.4, p. 145-148, 1998.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, n. 91, p. 23-52, 2011.

ANTONIAZZI, Maria Regina Filgueiras. O Planfor/BA no contexto das políticas de emprego do governo Fernando Henrique Cardoso. **Práxis Educacional**, n. 1, p. 67-92, 2005.

ANTUNES, André. **Empreendedorismo**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2020. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/dicionario-jornalistico/empreendedorismo>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BAKHTIN, Mikhail. Os gêneros do discurso. In: _____. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 261-306.

BALTAR, Paulo. **Emprego, políticas de emprego e política econômica do Brasil**. Brasília/DF: Escritório da OIT no Brasil, 2010, 2010, 31p.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 271-314.

BATISTA, Roberto Leme; ALVES, Giovanni. A ideologia da educação profissional no contexto do neoliberalismo e da reestruturação produtiva do capital. In: Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas do Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil - HISTEDBR, 2009, Campinas/SP. **Anais...** Campinas/SP: Faculdade de Educação, UNICAMP, 2009. p. 1-21

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-157X2016000200025&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 01 maio 2020.

BEZERRA, Ângela Luíza Silva. **O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo.** 2016. 228f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

BOITO JÚNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV/SP, 9., 2012, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>>. Acesso em: 19 set. 2019.

BOLZAN, Débora de Paula. Discriminação e valorização: diferentes dimensões do trabalho em serviço social. **Revista O Social em Questão**, v.33, p.327-348, 2015.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, 2012.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar; 1988. 696 p.

BRANCO, Rodrigo Castelo. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 21-35, 2008.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, 2012.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2009.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **O Social Liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal.** São Paulo: Expressão Popular, 2013.

BRASIL. **Decreto nº. 2.208, de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em: 15 set. 2019. (Legislação revogada)

BRASIL. **Decreto nº. 2.682, de 21 de julho de 1998.** Promulga a convenção nº 168 da OIT, relativa à promoção do emprego e à proteção contra o desemprego. Brasília/DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2682.htm>. Acesso em 27 ago. 2019. (Legislação revogada)

BRASIL. **Decreto nº. 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília/DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em 16 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº. 6.635, de 5 de novembro de 2008.** Altera e acresce dispositivos ao Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Brasília/DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6635.htm>. Acesso em 23 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº. 8.268, de 18 de junho de 2014.** Altera a redação do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília/DF, 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8268.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005.** Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Brasília/DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111195.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília/DF, 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília/DF, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: 15 mai. 2019

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF, 2014d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 8.900, de 30 de junho de 1994.** Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Brasília/DF, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8900.htm>. Acesso em 03 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Brasília/DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008.** Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília/DF, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm>. Acesso em 18 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências. Brasília/DF, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-7998-11-janeiro-1990-366029-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de cursos Pronatec, versão 2011.** Brasília/DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), 2011b, 112 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia PRONATEC de Cursos FIC.** 3 ed. Brasília/DF: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/fic/pdf/2013_guia_cursosfic_port_899.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Gestão da Bolsa-Formação.** Brasília/DF: Ministério da Educação, 2011a, 49p. Disponível em: <http://www.poa.ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2012/04/pronatec_bolsa_formacao-manual_operacao.pdf>. Acesso em 18 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ministério lança programa para incentivar o empreendedorismo.** Brasília/DF: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pronatec-empendedor> Acesso em 22 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica.** Brasília/DF, 2004, 70p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.568, de 3 de novembro de 2011.** Aprova o Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada. Brasília/DF, 2011d.

BRASIL. Ministério da Educação. **PRONATEC Empreendedor.** Brasília/DF, 2013. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/18739-ministerio-lanca-programa-para-incentivar-o-empendedorismo>>. Acesso em 02 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília/DF: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.** Brasília/DF: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual (PPA) 2008-2011: Desenvolvimento com inclusão social e**

educação de qualidade. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007, volume I, 124p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de Normatização da Intermediação de Mão de Obra**. Brasília/DF: Tem/SPPE, 2014, 59p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Qualificação Profissional do Trabalhador In: _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do Plano plurianual (PPA) 2000-2003, Exercício 2002**. Brasília/DF: 2002, p. 1772-1780. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007, ano base 2006**. Caderno 22. Brasília/DF: MTE, 2007, 104p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão do Fundo do Amparo ao Trabalhador – FAT, exercício 2012**. Brasília/DF: MTE, 2013, 84 p. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/2012.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2020

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão do Fundo do Amparo ao Trabalhador – FAT 2014, exercício 2013**. Brasília/DF: MTE, 2014, 103p. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/rg_2013.pdf>. Acesso em 05 set. 2020

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda MTe/SPETR. **Termo de Referência para a elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília/DF: Tem/SPPE, 2006, 35p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Plano Nacional de Qualificação - PNQ, 2003-2007**. Brasília: MTE/SPPE, 2003. 56p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: MTe/SEFOR, 1995, 24p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Sistema público de emprego e educação profissional**. Brasília/DF: MTE/SEFOR, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/922/1/Sistema%20p%c3%bablico%20de%20emprego%20e%20educa%c3%a7%c3%a3o%20profissional.pdf>>. Acesso em 19 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Conversa com a Presidenta Dilma Rousseff sobre o Pronatec Empreendedor e Educação no Programa Coluna Semanal da Presidenta (Presidenta Dilma Rousseff)**. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/conversa-com-a-presidenta-busca/conversa-com-a-presidenta_/presidenta-dilma-conversa-em-sua-coluna-semanal-sobre-pronatec-empreendedor-e-educacao> Acesso em 11 de março de 2021

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Programa de rádio “Café com a Presidenta”**, com a presidenta da República, Dilma Rousseff reproduzido pela Rádio Nacional, 22 de julho de 2013. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 2013a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/cafe-presidenta/programa-de-radio-2013cafe-com-a-presidenta2013d-com-a-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-96>>. Acesso em 09 de março de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Conversa com a Presidenta Dilma Rousseff fala sobre a evolução do Pronatec no Programa Coluna semanal da Presidenta Dilma Rousseff**. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 2014a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/conversa-presidenta/presidenta-dilma-rousseff-fala-sobre-a-evolucao-do-pronatec>>. Acesso em 10 de março de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego** (Presidenta Dilma Rousseff). Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-ao-emprego>>. Acesso em 10 de março de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, no lançamento da segunda etapa do Pronatec e celebração dos novos campi de Institutos Federais de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia**. Brasília/DF: 2014b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-no-lancamento-da-segunda-etapa-do-pronatec-e-celebracao-dos-novos-campi-de-institutos-federais-de-educacao-profissional-ciencia-e-tecnologia-brasilia-df>>. Acesso em 10 de março de 2021

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Discurso na abertura do seminário "Reforma do Estado na América Latina e Caribe"** (Presidente Fernando Henrique Cardoso). Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1996, p. 554-562.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Discurso na cerimônia de assinatura do termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e a Força Sindical para a educação e requalificação profissional do trabalhador** (Presidente Fernando Henrique Cardoso). Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1997, p. 237-244.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Discurso oficial do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso na cerimônia de assinatura de medidas legislativas na área do emprego** (Presidente Fernando Henrique Cardoso). Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1998a, p. 122-130.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 39-49, 2004.

BURGINSKI, Vanda Micheli. **O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI.** 2016. 336 f. Tese (doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CARDOSO JR, José Celso. A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil Contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília/DF: IPEA, 2009. p. 127-178.

CARDOSO, Fernando H. **Mãos à obra: proposta de governo.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008 [1994]. 131.p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil: Programa de Governo.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008 [1998]. 179 p.

CARVALHO, Ivy. O fetiche do “Empoderamento”: do conceito ideológico ao projeto econômico-político. In: MONTAÑO, Carlos (org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”.** São Paulo: Cortez, 2014. p.144-184.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional.** Texto para discussão 1919. Brasília/DF: IPEA, 2014, 70 p.

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – O PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação.** 2002. 272f. Tese (doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2002.

CASTIONI, Remi; MORAES, Gustavo H.; PASSADES, Denise B. M. A educação profissional na agenda do lulismo: visibilidade e limitações de interesses corporativos. **Revista Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 105-138, 2019.

CASTRO, Nadya Araújo; COMIN, Álvaro A. A alquimia organizacional: qualificação e construção do consentimento. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 113-144, 1998.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do Planfor ao PNQ. In: 27ª Reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), 2004, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/t099.pdf> Acesso em: 16 de out. 2020

ClAVATTA, Maria. Trabalho como princípio educativo. In: **Dicionário da Educação Profissional em Saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2009. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/trapriedu.html>>. Acesso em: 01 set. 2020.

CNI-IBOPE. **Pesquisa CNI-IBOPE Retratos da sociedade brasileira: educação profissional.** Brasília: CNI, 2014. Disponível em:

<http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/02/25/5934/20140225093915168037u.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

COLOMBI, Ana Paula Fregnani. **A institucionalização do consenso:** atuação da CUT e da FS durante os governos do PT. 2018. 329f. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório n. 76 de Avaliação da Execução de Programa de Governo:** Qualificação Profissional. Brasília/DF: Secretaria Federal de Controle Interno. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017. 37 p.

CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; RAMOS, Lauro; ARAÚJO, Felipe; POLOPONSKY, Katcha. **Um panorama do mercado de trabalho brasileiro em 2009.** Nota Técnica n. 45. Brasília/DF: IPEA, 2010. p. 17-27.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política,. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas:** economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

DAMASCENA, Monique B. **Uma análise marxiana do direito ao trabalho:** da normatização à execução no Brasil. 2017. 188f. Tese (doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

DEO, Anderson. Mudar para que tudo continue como está: o modernismo conservador de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Aurora**, ano V, n. 8, p. 184-201, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa de emprego e desemprego:** resultados de 2007. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisedped/2007/2007pedrec.html>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:** Qualificação Social e Profissional. Livro IV. São Paulo: DIEESE, 2008. 96 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:** Qualificação Social e Profissional. São Paulo: DIEESE, 2009, 96 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). 7.ed. **Anuário dos Trabalhadores.** São Paulo: DIEESE, 2006. 263 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Qualificação Social e Profissional:** Análise de Indicadores Selecionados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, 2015. Nota Técnica. São Paulo: DIEESE, 2016, 21 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **O Mercado de Trabalho Formal Brasileiro: Resultados da Rais 2011.** Nota técnica n. 116. São Paulo: DIEESE, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015: Qualificação Social e Profissional.** Livro 4. São Paulo: DIEESE, 2015. 96 p.

DESLANDES, Suely Ferreira. A Construção do Projeto de Pesquisa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 31-50.

DRABACH, Neila Pedrotti. **O “desvio de rota” nas políticas de Educação Profissional: uma análise do processo de construção e da oferta pública e privada do PRONATEC.** 2018. 308 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DÚMENIL, Gerard; LEVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. **Revista Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n.18, p. 11-36, 2004.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução.** São Paulo: Boitempo, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a Revolução Brasileira: Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012, 136p.

FERREIRA JUNIOR, Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Revista Cad. Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 333-355, 2008.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Educação Profissional nos PPA dos Governos FHC e Lula. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 215-235, 2010.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 401-422, 2004.

FERRETTI, Celso João. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: Anos 90. **Educ. Soc.**, ano XVIII, n. 59, p. 225-269, 1997.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Atores locais na implementação da política de qualificação profissional. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 438-460, 2011.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; CAETANO, André J.; PÁDUA, Karla C. **Estudo de avaliação de implementação dos cursos de qualificação profissional.** Projeto Usina do Trabalho. Relatório final. Belo Horizonte: Ipead-UFGM/Sedese, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Reseñas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007, p. 213-218. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/revista/20100316020535/20lula.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

FILGUEIRAS, Luiz. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. **Revista Bahia anál. dados**, Salvador, v. 27, n. 2, p. 147-173, 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (comps.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-207.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo** – teoria e história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ- EPSJV; UFRJ, 2010.

FONTES, Virgínia. O Mestre amigo e o drama da ideologia. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 15, p. 133-143, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 148 p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Retratos da Escola: Ensino médio e educação profissional - A ruptura com o dualismo estrutural. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 11-24, 2011.

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

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A educação de trabalhadores no Brasil contemporâneo: um direito que não se completa. **Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 65-76, 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005.

FURLAN, Luiz Fernando. Discurso de Posse do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Luiz Fernando Furlan. Brasília/DF, 2003. Disponível em: <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse-des_ind_e_com_exterior.doc>. Acesso em: 04 dez. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Nacional GEM 2002. Curitiba: IBQP. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2002-Relat%C3%83%C2%B3rio.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Nacional GEM 2004. Curitiba: IBQP, 2004. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2004-Relat%c3%83%c2%b3rio.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Executivo de 2005. Curitiba: IBQP, 2005. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp>>

content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2005-Relat% c3% 83% c2% b3rio.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Executivo de 2006. Curitiba: IBQP, 2007. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2006-Relat% c3% 83% c2% b3rio.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Executivo de 2008. Curitiba: IBQP, 2009. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2008-Relat% c3% 83% c2% b3rio.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. Relatório Executivo de 2010. Curitiba: IBQP, 2010. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2010-Relat% c3% b3rio.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **O que podemos dizer sobre o Pronatec?** Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Área XV Educação, Cultura e Desporto. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2016. 38p.

GORENDER, Jacob. Introdução. In: A ideologia alemã. MARX, K; ENGELS, F. **Coleção Clássicos da Filosofia e Ciências Sociais**. Tradução de Luís Claudio de Castro e Costa. 2. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998. p. VII -XLIII.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. **Avaliação do Planfor, entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política:** uma trajetória em direção à tecnificação. 2005. 272f. Tese (doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2005.

HARVEY, David. Introdução. In.: _____. **O neoliberalismo:** história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HERRERA, Rémy. Alguns aspectos filosóficos e políticos da teoria de estado em Marx e Engels. **Argumentum**, Vitória, v.3, p. 71-93, 2011.

HIRATA, Helena. A Precarização e a Divisão Internacional e Sexual do Trabalho. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 24-41, 2009.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004, 274p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Boletim Radar n. 25 traz análise sobre a lei do microempreendedor individual (MEI)**. IPEA, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17977&catid=9&Itemid=8>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Considerações sobre o Pleno Emprego no Brasil**. Brasília/DF: IPEA, 2012. 20 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In.: _____. **Brasil: o Estado de uma nação**. Brasília, 2006. p. 395-446.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Trabalho e renda. In.: _____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 21. ed. Brasília/DF: IPEA, 2013. p. 265-322.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Trabalho e renda. In.: _____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 23. ed. Brasília/DF: IPEA, 2015. p. 315-352.

ITANI, Alice et al. Educação e formação profissional: traçando paralelos. **Revista. B. Tec. Senac**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 6-29, 2015.

JORGE, Tiago A. da S. **Políticas Públicas de qualificação profissional no Brasil: uma análise a partir do Planfor e do PNQ**. 2009. 117f. Dissertação (mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

KONDER, Leandro. Ideologia e Linguagem. In: _____. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KUENZER, Acacia Zeneida. A Educação Profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 877-910, 2006.

KUENZER, Acacia Zeneida. A formação dos trabalhadores no espaço de trabalho. **Revista Trabalho Necessário**, ano 14, n. 25, p. 37-52, 2016.

KUENZER, Acacia Zeneida. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1153-1178, 2007.

LARA, Ricardo. Ideologia e práxis social. **Revista Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 21, n.1, p. 167-182, 2018.

LARA, Ricardo; LUPATINI, Márcio; TRISTÃO, Ellen. O processo de mundialização do capital e sua forma “adequada” de conhecimento. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. Esp., p. 65-91, 2009.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, 2015.

LEITE, Márcia de Paula; POSTHUMA, Anne Caroline. Reestruturação produtiva e qualificação: reflexões sobre a experiência brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 63-76, 1996.

LEMOS, Ana Heloísa da Costa; COSTA, Alessandra Mello da. A Dimensão Simbólica da Empregabilidade: Mercado, Políticas Públicas e Organização Social do Trabalho. **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 85-103, 2012.

LEMOS, Ana Heloisa da Costa; DUBEUX, Veranise Jacobowski Correia; PINTO, Mario Couto Soares. Educação, empregabilidade e mobilidade social: convergências e divergências. **Revista CADERNOS EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 369-384, 2009.

LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 284-313, 2011.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katáysis**, Florianópolis v. 10, n. Esp., p. 37-45, 2007.

LUKÁCS, György. O trabalho. In: _____. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013, p.41-158.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social**. Programa de Governo. Coligação Lula Presidente, 2002, 73p.

LUPI, Carlos. Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego. In: MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. **Políticas públicas de emprego no Brasil: Avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília/DF: Ministério do Trabalho e Emprego; UnB, 2010. p. 13-14.

MACHADO, Lucília. Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora. In: COLETÂNEA DA CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. **Trabalho e Educação**. Campinas/SP: Papyrus, 1992.

MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília/DF: Ministério do Trabalho e Emprego; UnB, 2010. 350 p.

MARTINS, Gabriel. Nem empregabilidade, nem empreendedorismo: crítica às soluções contemporâneas ao desemprego. In: MONTAÑO, C. (org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 228-267.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro - O Processo de produção do Capital. Trad. Reginaldo Sant’Anna. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, vol. I.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Feuerbach e história. In: _____. **A Ideologia Alemã**. Primeira Parte, vol. I, São Paulo: Boitempo, 2007, p.29-39.

MATTOS, Marcelo Badaró. De junho de 2013 a junho de 2015: elementos para uma análise da (crítica) conjuntura brasileira. In: DEMIER, Felipe; HOEVELER, Rejane (orgs.). **A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016, p. 93-106.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In.: _____. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p.205-230.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008. 208p.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2014. 566 p.

MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto (orgs.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos n. 24. Desenvolvimento Social em Debate. Brasília/DF: MDS; MEC, 2015. 180p.

MONTAÑO, Carlos. A constituição da ideologia e dos projetos do “terceiro setor”. In: _____. (org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 19-48.

MORETTO, Amilton José. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente**. Série Trabalho Decente no Brasil. Documento de trabalho n. 1. Brasília/DF: OIT, 2010, 33p.

MUSSE, Isabel; MACHADO, Ana Flavia. Perfil dos indivíduos que cursam educação profissional no Brasil. **Economia e sociedade**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, p. 237-262, 2013.

NAKATANI, Paulo; SABADINI, Mauricio de Souza. Desestruturação e Informalidade do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Venezuelana de Análisis de Coyuntura**, v. VIII, n. 2, p. 265-290, 2002.

OLIVEIRA, Edneia Alves de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexisegurança. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p.493-508, 2012.

OLIVEIRA, Edneia Alves de. **A política pública de emprego: entre a precarização desprotegida e a precarização protegida**. Um estudo comparativo entre Brasil e Itália. 2010. 316 f. Tese (doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Tiago da Silva; BOMFIM, Alexandre Maia do. Neodesenvolvimento e educação: uma análise do PRONATEC ambiental. **Revista Trabalho Necessário**, v. 18, n. 36, p. 303-319, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **A OIT no Brasil**. Trabalho Decente para uma vida digna. Brasília/DF: OIT, 2012, 28p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Análise das políticas e programas sociais no Brasil**. Brasília/DF: OIT; Programa IPEC América do Sul, 2004. 108 p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Análise das políticas e programas sociais no Brasil**. Brasília/DF, OIT; Programa IPEC América do Sul, 2004. 108 p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **O Perfil do trabalho decente no Brasil**. Brasília/DF; Genebra: OIT, 2009, 74p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios de empoderamento das mulheres – Igualdade gera negócios**. ONU Mulheres Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/cartilha_ONU_Mulheres_Nov2017_digital.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

PARANHOS, Adalberto de Paula. **O roubo da fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil**. 1996. 233f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciência Política, Campinas/SP, 1996.

PASTORINI, Alejandra; MARTÍNEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 59-67, 2014.

PELLISSARI, Lucas Barbosa. **As políticas públicas de educação profissional no Brasil entre 2003 e 2014: disputas e contradições sob o neodesenvolvimentismo**. 2018. 286f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PELLISSARI, Lucas Barbosa. Ensino médio integrado e a luta dos trabalhadores: Desafios das políticas públicas de educação profissional. **Revista ETD - Educação**, Campinas/SP, v. 21 n. 3, p.626-644, 2019a.

PELLISSARI, Lucas Barbosa. Os interesses da burguesia industrial brasileira e as políticas de educação profissional durante os governos petistas. In: Reunião Nacional da ANPED, GT 09 - Trabalho e Educação. 39, 2019, Niterói/RJ. **Anais...** Niterói/RJ: ANPED, 2019b, p. 1-7.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013, 307f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Degradação do trabalho e políticas sociais “ativas” na ordem neoliberal: aproximações ao caso brasileiro. **Revista Ser Social**, Brasília/DF, v. 17, n. 37, p. 455-480, 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cuiprodest? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, 2013a.

PINHEIRO JÚNIOR, Jefte da Mata. Social-liberalismo e neotecnicismo: notas sobre as recentes políticas educacionais brasileiras. **Movimento – Revista de Educação**, Niterói/RJ, ano 6, n.10, p. 15-42, 2019.

POCHMANN, Márcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p.125-155, 1998.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008. 239 p.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 142p.

RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego**: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Texto para discussão n. 511. Brasília/DF: IPEA, 1997.

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo Springer de. **Sistema público de emprego**: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil). Brasília/DF: IPEA, 1998. p.59-104.

RANIERI, Jesus. SILVA, Nara Roberta. A Ideologia e sua Fundamentação no Trabalho. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 39, p. 179-195, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como problema**. São Paulo: Global, 2015. 267p.

RIBEIRO, Isabela Ramos. **Burguesia dependente, bloco no poder e a conformação da hegemonia no Brasil entre 2003 e 2018**. 2020. 254f. Tese (Doutorado em Política Social), Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2020.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Formação de competências, governança e democracia no Brasil: a Política de Educação e Formação Profissional do SENAI. In: OLIVEIRA, Marina Pereira Pires de et al. (orgs.). **Educação profissional e tecnológica**. Rede de pesquisa: formação e mercado de trabalho. Brasília/DF: IPEA, 2014, 3 v., p. 18-40.

ROSAVALLON, Pierre. Segunda Parte: Repensando os Direitos. In.: _____. **A Nova Questão Social**: repensando o Estado Providência. Tradução de Sergio Bath. Brasília/DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998. p. 91-149.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADER, Emir. **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SALM, Cláudio Leopoldo; FOGAÇA, Azuete. **Questões críticas da Educação Brasileira**. Brasília/DF: PACTI; PBQP; MCT, 1995, 48p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18293>. Acesso em: 23 mai. 2020.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012.

SANTOS, Ariovaldo de Oliveira. Juventude, política pública e a ideologia do trabalho decente. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL. 2015, Florianópolis/SC. **Anais...** Florianópolis/SC: UFSC, 2015.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “Questão Social” no Brasil: elementos para o debate. **Temas & Matizes**, v. 09, n.17, p.125-150, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. **Pré-Relatório do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Avaliação de Políticas Públicas. Presidente: Senadora Lúcia Vânia. Relator: Senador Roberto Muniz. Brasília/DF: Senado Federal, 2017, 101 p.

SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 245-254, 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Pronatec Empreendedor - Qual caminho vou seguir?** SEBRAE, 2014. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/galeriavideo/pronatec-empreendedor-4,607a215b5a186410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>. Acesso em: 08 mai. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, 2005.

SILVA, Sandra Regina Paz da. **A “nova” política pública de qualificação profissional do Brasil: contribuições para uma análise crítica do PLAFOR e do PNQ**. 2011. 290f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SOUSA, Marconi Fernandes de; SILVA, Yuri César; JANNUZZI, Paulo de Martino. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. In.: MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto (orgs.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos n. 24. Desenvolvimento Social em Debate. Brasília/DF: MDS; MEC, 2015. 180p.

SOUZA, Aparecida Neri de. Fronteiras entre duas esferas das atividades sociais: a educação e o trabalho. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 81-95, 2012.

SOUZA, José dos Santos. A educação profissional no contexto da reengenharia institucional da política pública de trabalho, qualificação e geração de renda: novos e velhos mecanismos de manutenção da hegemonia burguesa no governo FHC. **Revista Trabalho Necessário**, Ano 11, Nº 16, 2013, p. 1-36.

SOUZA, José dos Santos. A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, p. 273-290, 2015.

SOUZA, Liliane Bordignon. **Metamorfoses da qualificação para o trabalho no Brasil: uma análise da política de formação profissional continuada (2011-2016)**. 2020. 300f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2020.

SOUZA, Liliane Bordignon. **Reforma e expansão da educação profissional técnica de nível médio nos anos 2000**. 2013. 221f. Dissertação (mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2013.

SOUZA, Mariana Mayumi P; CARRIERI, Alexandre de Pádua C.; PINHEIRO, Daniel C. Da qualificação à competência profissional: uma discussão das mudanças sobre as relações de trabalho no contexto brasileiro. **Revista ANGRAD**, v. 10, n. 2, p. 97-115, 2009.

SOUZA, Rafael Bellan Rodrigues de. Lukács, Mészáros e a atualidade da noção de ideologia. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, v. 21, p.40-50, 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. esp., p. 909-941, 2012.

THEODORO, Mário. **As bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil**. Texto para discussão n. 762. Brasília/DF: IPEA, 2000, 19 p.

TONET, Ivo. Educar para a cidadania ou para a liberdade? **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 469-484, 2005.

TONET, Ivo. Qual política social para qual emancipação? **Revista Ser Social**, Brasília/DF, v. 17, n. 37, p. 279-295, 2015.

VAISMAN, Ester. A ideologia e sua determinação ontológica. **Revista Verinotio de educação e ciências humanas**, ano VI, n. 12, p. 40-64, 2010.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de. **A educação profissional no contexto do neodesenvolvimentismo e do neopopulismo**: a gênese e a concepção do PRONATEC. 2016. 334 f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de; AMORIM, Mário Lopes. O cenário de crise do neodesenvolvimentismo e do Neopopulismo e seus reflexos nos rumos da Educação Profissional: o caso do Pronatec. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO: TRABALHO, CRISE E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA. 10., 2016, Marília/SP. **Anais...** Marília/SP: UNESP, 2016. p. 1-20.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, democracia e globalização. In.: BORON, A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. (orgs.). **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 381-393.