



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIEL FERREIRA DE CASTRO

**AVALIAÇÃO DO MODELO FORMATIVO DO PRONATEC: ASPECTOS DA
INSERÇÃO EDUCACIONAL E PRODUTIVA DOS EGRESSOS DOS CURSOS DE
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO IFCE**

FORTALEZA

2017

DANIEL FERREIRA DE CASTRO

**AVALIAÇÃO DO MODELO FORMATIVO DO PRONATEC: ASPECTOS DA INSERÇÃO
EDUCACIONAL E PRODUTIVA DOS EGRESSOS DOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL DO IFCE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C35a Castro, Daniel Ferreira de.
Avaliação do modelo formativo do Pronatec : aspectos da inserção educacional e produtiva dos egressos dos cursos de qualificação profissional do IFCE / Daniel Ferreira de Castro. – 2017.
187 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Políticas Públicas. 2. Educação Profissional e Trabalho. 3. Pronatec. I. Título.

CDD 320.6

DANIEL FERREIRA DE CASTRO

**AVALIAÇÃO DO MODELO FORMATIVO DO PRONATEC: ASPECTOS DA
INSERÇÃO EDUCACIONAL E PRODUTIVA DOS EGRESSOS DOS CURSOS DE
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO IFCE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 14/09/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dra. Ana Cláudia Uchôa Araújo
Instituto Federal do Ceará (IFCE)

A Deus, minha força suprema.
Para Leonara e Arthur, pelo amor puro, sincero
e eterno.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o meu aprendizado, para meu percurso pessoal e profissional de que este trabalho é resultado.

A toda a minha família pela presença permanente nessa caminhada.

Ao Instituto Federal do Ceará pela boa prática de incentivo à política de capacitação dos servidores. Em especial, aos colegas de trabalho que acompanharam e contribuíram decisivamente para o sucesso desse ciclo de aprendizagem.

Ao MAPP - UFC, pela oportunidade de cursar o mestrado nessa instituição e a todos/as professores/as pela inestimável contribuição durante as aulas.

Ao Professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira que assumiu o desafio de me orientar, à professora Dra. Roselane Gomes Bezerra e a Dra. Ana Cláudia Uchôa Araújo pela disponibilidade em participar da banca e pelas importantes contribuições para esta pesquisa.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas, incentivos e sugestões recebidas. Em sala de aula, aprendemos a lidar com as diferenças e a criar espaços propícios ao amadurecimento de ideias e novos pensamentos.

Aos atores institucionais do Pronatec por prestarem as informações que fundamentaram essa pesquisa.

“Se a finalidade essencial da educação é a formação, em seu sentido pleno e não restrito à capacitação técnica, então a avaliação deve se realizar como um processo e um projeto, continuamente em construção, que, fundamentalmente, coloca em foco de conceituação e questionamento os significados da formação que se vão produzindo no conjunto das práticas institucionais, pedagógicas, científicas e sociais”.

(Dias Sobrinho).

RESUMO

Este trabalho situa-se na Linha de Pesquisa “Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social” do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC). Detém-se na problemática de conhecer quais os impactos socioeducacionais do Pronatec na vida dos jovens e trabalhadores egressos de Cursos de Formação Inicial e Continuada. Esta investigação científica teve como objetivo principal avaliar a concepção formativa do Pronatec, analisando o processo de inserção social e profissional do público beneficiário. Os objetivos específicos dessa pesquisa foram: analisar e discutir as dimensões ideológicas e políticas que fundamentaram a implementação da Bolsa-Formação/Pronatec; compreender os fatores socioculturais e estruturais que determinaram aos egressos da Bolsa-Formação/Pronatec a busca por uma formação profissional; discutir a qualidade dos cursos da Bolsa-Formação/Pronatec a partir da avaliação dos egressos; e conhecer as repercussões sociais da oferta da Bolsa-Formação/Pronatec na vida dos beneficiários. Metodologicamente, o fenômeno foi avaliado quanti/qualitativamente, através de análise documental dos registros institucionais do Programa no IFCE, de entrevistas com gestores de representação nacional e local, e de aplicação de questionário junto aos egressos dos cursos FIC. O referencial teórico foi baseado em estudos de autores como Alves (2011); Antunes (2002); Frigotto (2001, 2011, 2015); Frigotto; Ciavatta e Ramos (2005); Manfredi (1998); Melo e Moraes (2006); Oliveira (2011); Sousa (2011), entre outros. A partir desses princípios teóricos, esta pesquisa reconhece que a relação Educação e Trabalho tornou-se um processo social de legitimação das mudanças no mercado de trabalho e que a educação profissional no Brasil, nos últimos anos, vem sendo tratada como eixo condutor do desenvolvimento econômico. Verificou-se que o Pronatec, com a oferta preponderante de cursos FIC, esteve voltado para atender à suposta demanda por formação de mão de obra para o mercado de trabalho, bem como para o desenvolvimento de um mercado educacional privado, através da utilização maciça de fundo público para financiar ações de formação profissional. Esse modelo formativo deu continuidade à tendência histórica de formação para o trabalho simples no Brasil, desvinculando suas ações de uma proposta efetiva de elevação da escolaridade dos sujeitos beneficiários. O Pronatec mostrou-se pouco efetivo no que diz respeito à questão da empregabilidade dos egressos, estando sua política de formação profissional desarticulada das políticas de trabalho e renda. Por outro lado, ainda que egressos, gestores e teóricos da educação tecam sérias críticas quanto à qualidade desse modelo formativo, constatou-se melhor desempenho do Programa quanto à expansão do

acesso educacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Profissional e Trabalho. Pronatec.

ABSTRACT

This work is based on the Research Line “Design of Social Public Policies” under the Graduate Program on Evaluation of Public Policies at the Federal University of Ceará (UFC). It is focused on the problem of finding out the socio-educational impacts of *Pronatec* (National Program for the Access to Technical Education and Employment) on the lives of youngsters and workers who have completed Initial and Continuing Education (FIC) Programs. The main objective of this scientific research was to evaluate the formative conception of *Pronatec*, by analyzing the social and professional insertion process of the beneficiary public. The specific goals of this research were: to analyze and debate the ideological and political dimensions that substantiated the implementation of *Bolsa-Formação/Pronatec* (Empowerment Scholarship/Pronatec); understand the socio-cultural and structural factors that made Empowerment Scholarship/Pronatec graduates seek vocational training; debate the quality of the Empowerment Scholarship/Pronatec programs based on the evaluation of graduates; and get to know the social repercussions of the Empowerment Scholarship/Pronatec offer on the lives of its beneficiaries. Methodologically, the phenomenon was evaluated both qualitatively and quantitatively, through documentary analysis of the institutional records of the Program at the IFCE, interviews with local and national managers as well as the application of a questionnaire among the graduates from FIC programs. The theoretical reference was based on studies by authors such as Alves (2011); Antunes (2002); Frigotto (2001, 2011, 2015); Frigotto, Ciavatta and Ramos (2005); Manfredi (1998); Melo and Moraes (2006); Oliveira (2011); Sousa (2011), among others. Based on those theoretical principles, this research recognizes that the Education and Work relationship has become a social process of legitimizing changes in the labor market, and that vocational education in Brazil has been considered as the driving force of economic development over the last years. It was found out that *Pronatec*, with the predominant offer of FIC programs, was aimed at meeting the supposed demand for vocational training for the labor market, as well as for the development of a private educational market, through the massive use of public funds to finance vocational training actions. This formative model continued the historical trend of training for simple work in Brazil, dissociating its actions from an effective proposal to increase the schooling level of the beneficiary subjects. *Pronatec* was a little effective concerning the graduates’ employability issue, and its vocational training policy was disconnected from the labor and income policies. On the other hand, although graduates, managers, and education theorists seriously criticize the quality of such formative model, the

program has improved its performance in relation to the expansion of educational access.

Keywords: Public policies. Vocational Education and Labor. *Pronatec*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas nas semanas de referência (em milhares).....	19
Figura 2 – Evolução das matrículas da Bolsa-Formação (2011 - 2015).....	25
Figura 3 – Mapa dos campi dos IFCE	26
Figura 4 – Iniciativas do Pronatec.....	137
Figura 5 – Evolução das matrículas dos cursos FIC e divisão por ofertante (2011 - 2015).....	140
Figura 6 – Estrutura Organizacional do Pronatec no IFCE.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Egressos que trabalham na área do curso.....	159
Gráfico 2 – Motivos para buscar a qualificação profissional.....	159
Gráfico 3 – Nível de ensino do curso que o egresso realizou após o Pronatec.....	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de egressos respondentes.....	31
Quadro 2 – Quantidade de cursos FIC por eixo tecnológico.....	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimento no Pronatec (2011-2015).....	138
Tabela 2 – Recursos Financeiros Executados pelo Pronatec/IFCE – 2011 a 2015.....	142
Tabela 3 – Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2011.....	144
Tabela 4 – Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2012.....	146
Tabela 5 – Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2013.....	149
Tabela 6 – Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2014.....	151
Tabela 7 – Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2015.....	153
Tabela 8 – Perfil geral dos egressos pesquisados.....	157
Tabela 9 – Satisfação com o curso realizado.....	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGCS	Acordo Geral sobre Comércio e Serviços
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNI	Confederação Nacional das Industriais
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
EAD	Educação à Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de jovens e adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
E-TEC	Escola Técnica Aberta do Brasil
FIC	Formação Inicial e Continuada
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo da Educação Básica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCE	Instituto Federal do Ceará
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do crescimento
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNE	Plano Nacional de Educação

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
SENAI Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UNESCO Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A QUESTÃO DO TRABALHO COMO MEIO DE AUTOVALORIZAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA	35
2.1	As novas configurações do mundo do trabalho	40
2.2	A qualificação-desqualificante da força de trabalho	47
2.3	A condição desfavorável dos trabalhadores frente aos interesses do capital	55
2.4	O desafio do Trabalho decente frente à vulnerabilidade ocupacional	60
3	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA EXIGÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO CONTEMPORÂNEO	69
3.1	A noção de capital humano como eixo condutor da política de educação profissional	79
3.2	Mercantilização da educação	86
3.3	A dinâmica do mercado de trabalho no Brasil recente	97
4	POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO FORÇA REGULADORA DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO	107
4.1	Limites e perspectivas da política educacional brasileira	115
4.2	Antecedentes históricos e políticos da Educação Profissional	120
4.3	O Pronatec como alternativa de qualificação profissional na atualidade	131
5	ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DOS RESULTADOS SOCIOEDUCACIONAIS DA BOLSA-FORMAÇÃO NO IFCE	142
5.1	Análise do campo investigativo: a Bolsa-Formação/Pronatec sob à perspectiva dos egressos	157
5.1.1	<i>Perfil dos egressos</i>	157
5.1.2	<i>O que dizem os egressos</i>	162
6	CONCLUSÕES	169
	REFERÊNCIAS	174
	APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS (EGRESSOS)	185
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO	188
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA (GESTOR MEC)	189
	APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA (GESTORES DO IFCE)	190

1 INTRODUÇÃO

Tendo a escola como foco de análise crítica, Althusser (1985) defende que essa instituição se caracteriza como um aparelho ideológico de Estado, segundo a qual ela atuaria como instrumento de reprodução da sociedade capitalista mediante a difusão massiva da ideologia dominante e o ensino de saberes práticos e teóricos necessários ao bom funcionamento do sistema produtivo. Nesse sentido, a escola tem continuado a desempenhar um papel dominante dentre os aparelhos ideológicos existentes, principalmente porque a educação é obrigatória, gratuita e apresenta-se como uma instituição neutra, desprovida de ideologia.

Sendo assim, a escola atua no interesse da estrutura de dominação estatal, tendo por finalidade a dominação da classe operária, inculcando as ideias burguesas. Essa dominação, por sua vez, não se dá de maneira direta, através da aplicação explícita da violência como no aparelho repressivo de Estado, mais de maneira indireta, ideológica, por meio de uma ação pedagógica.

Por sua vez, Oliveira (2009) faz uma análise da questão da qualidade da educação no contexto atual, destacando a existência de duas compreensões básicas de educação. A primeira decorre de uma orientação econômica-produtiva através do desenvolvimento de competências para o trabalho e a segunda transcorre de uma perspectiva histórica e de luta pela ampliação da educação como direito. Os elementos históricos dessa última vertente são a gratuidade, a obrigatoriedade, a gestão democrática e a oferta da educação escolar com qualidade social.

O autor considera que a qualidade da educação deve ser compreendida na sua complexidade, envolvendo dimensões extra e intraescolares, como questões socioeconômicas e culturais dos entes envolvidos; a dimensão dos direitos, obrigações e garantias no plano do Estado e no âmbito dos sistemas e das escolas, as condições de oferta do ensino, gestão e organização do trabalho escolar, formação, profissionalização e ação pedagógica, acesso, permanência e desempenho escolar.

Focando sua análise no ensino brasileiro, Fonseca (2009) afirma que a qualidade da educação ganhou novo significado quando confrontada com o crescente rebaixamento do ensino destinado às camadas populares. Isso porque, contraditoriamente, a mesma escola que recebe quase a totalidade das classes populares, nega-lhes o acesso a um ensino de qualidade. Talvez justamente nessa negação se evidencie o seu caráter de aparelho ideológico de Estado,

na medida em que, reproduzindo a desigualdade também no campo do acesso ao saber elaborado, contribui para a perpetuação de uma estrutura social desigual.

Na visão desse autor, durante as últimas décadas, a qualidade educacional brasileira tem oscilado em meio a múltiplas influências. Os planos incorporaram, com mais ou menos intensidade, o substrato econômico que sustentou os diferentes projetos nacionais de desenvolvimento. Na prática, a ação educativa deu ênfase a programas e projetos orientados pela lógica do campo econômico, dirigindo a ação escolar para as atividades instrumentais do fazer pedagógico e para a administração de meios ou insumos. Portanto, a educação tem seguido a orientação econômica-produtiva, citada por Oliveira (2009).

Tão reivindicada pelos movimentos sociais comprometidos com a educação como um direito social, a qualidade da educação também está na pauta do empresariado brasileiro. Contudo, seu caráter efetivo é cada vez mais contraditório. A referência dessa qualidade tem como baliza, uma concepção determinada de formação dos trabalhadores, aferida em consonância com os interesses da acumulação capitalista (SILVA, 2014, p. 120).

Isso tem feito com que a qualidade educacional venha sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas. Sendo assim, a qualidade da ação educativa tende a assumir o enfoque utilitarista que é parâmetro para a excelência empresarial.

Acerca do desenvolvimento industrial e da necessidade de preparação de mão de obra para o trabalho fabril, a dualidade na educação escolar expressa na divisão de trabalho na sociedade capitalista, é explicitada na forma de um ensino acadêmico destinados às elites, através dos cursos superiores, e de um ensino profissional para a classe trabalhadora. São de tal modo, instituídas, duas redes paralelas de ensino e sem comunicação.

Nesse ponto, vale destacar o pensamento de Althusser (1985) de que todos os aparelhos ideológicos de Estado, inclusive a escola, concorrem para um mesmo fim: reprodução do modo de produção do capital, compondo a superestrutura ideológica que assegura esta reprodução.

Ao relacionar à reprodução capitalista das relações de produção ao sistema educacional, é possível perceber que o modelo educacional brasileiro contribui para reproduzir as relações sociais de produção capitalista na medida em que conduz a formação da força de trabalho.

Para que haja reprodução das forças produtivas, da força de trabalho, é necessário garantir a sua formação, qualificação e a sua diversificação fora da produção, fora do mercado de trabalho. Está é a lei tendencial própria do regime capitalista. Ao coordenar esse processo,

a escola qualifica as pessoas para o mundo do trabalho através da imposição de uma ideologia que os faz aceitar a sua condição de classe, sujeitando-os ao mesmo tempo ao esquema de dominação vigente.

Na tentativa de associar o campo educacional do mundo do trabalho, a educação profissional foi uma das áreas que mais cresceu e se destacou entre as prioridades governamentais do Brasil nos últimos anos, tendo se consolidado por meio dos seus programas educacionais voltados à aquisição de habilidades e conhecimentos técnicos, sobrepondo-se, muitas vezes, a valores sociais e culturais relacionados diretamente com as necessidades dos setores produtivos (SILVA; BRABO; BANDEIRA, 2017).

Desde a década passada, o Brasil passou a investir mais fortemente na educação pública, sendo possível destacar a considerável ampliação da oferta do ensino profissional a partir da expansão da rede de instituições de ensino profissionalizante. Outra importante novidade foi o processo de interiorização dessas instituições de ensino que ampliou o acesso da população de diferentes regiões ao ensino técnico (BRASIL, 2016).

Na visão de Nascimento; Guerra & Trindade (2016), a realidade brasileira contemporânea tem sido marcada por uma expressiva valorização da área de formação vinculada à tecnologia e ao conhecimento tecnológico, apesar desse campo continuar mais propício ao ajustamento por uma formação polivalente e puramente técnica.

Dados mais recentes do INEP apresentam uma análise comparativa, na qual relaciona os dados entre os anos de 2003 e 2014, registrando uma variação positiva no número de concluintes do grau de formação tecnológica. Esse crescimento da área de formação tecnológica tem por base as determinações do mundo do trabalho e assenta-se na concepção de sociedade do conhecimento e dos seus novos padrões de competência, que encontra respaldo da apropriação da teoria do capital humano e se vincula ao conceito de empregabilidade.

Apesar da ampliação da política de formação profissional nos últimos dez anos, o setor industrial acusou uma escassez de força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas atividades. Algumas empresas declararam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores as vigentes na década de 1990.

No campo estrutural, o desemprego passou a cair de forma sistemática e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente. Assim, em meados de 2010, entidades empresariais passaram a pressionar o governo para liberar a contratação de trabalhadores técnicos e profissionais graduados de outros países, enfrentando a oposição do

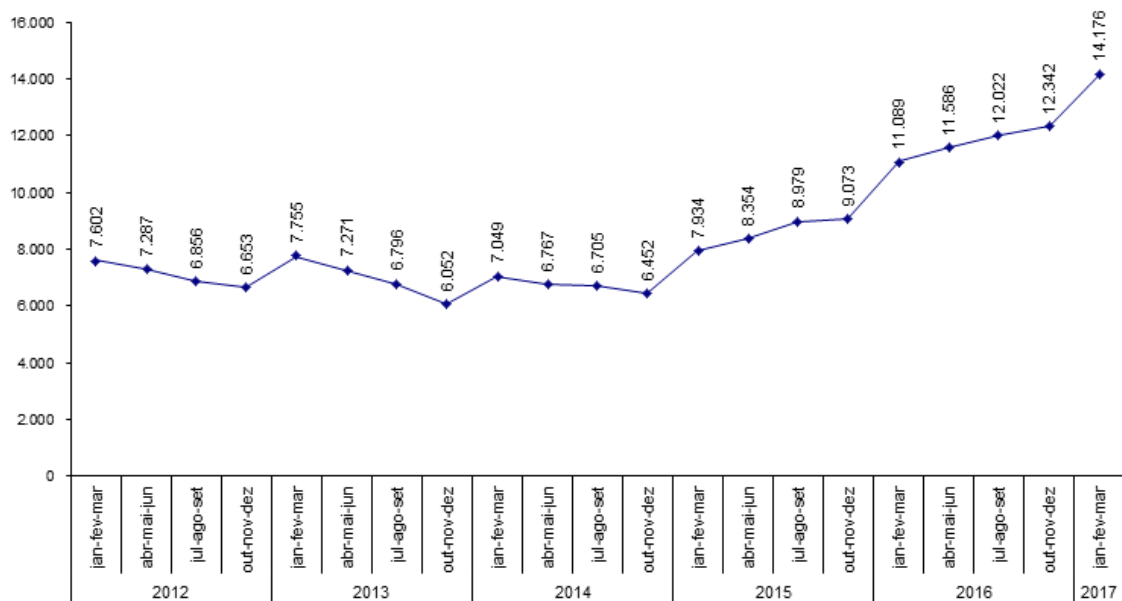
movimento sindical, em particular de suas principais centrais que viam, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros.

Apoiando-se nesse discurso de escassez da mão de obra qualificada, em 2012, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) divulgou o chamado Mapa do Trabalho Industrial. Dentre outras coisas, esse estudo indicava que o Brasil necessitaria formar 7,2 milhões de trabalhadores em nível técnico e em áreas de média qualificação para atuarem em profissões industriais até 2015, sendo a demanda por profissionais de nível técnico para período de 2012-2015 24% maior que a registrada para o período 2008-2011, quando a necessidade de profissionais ficou em 5,8 milhões.

Lançando mão de um comparativo entre Brasil e Alemanha, esse estudo também pontuou que somente 6,6% dos brasileiros entre 15 e 19 anos estavam em cursos de educação profissional, enquanto que na Alemanha esse índice era de 53%. Dessa forma, esse estudo buscou justificar a formação profissional como uma excelente oportunidade para o mercado de trabalho, dando ênfase é claro para as demandas do setor industrial.

Entretanto, a respeito dessa demanda de trabalhadores qualificados, o mercado de trabalho brasileiro começou a registrar, a partir de 2014, uma variação crescente no nível de desocupação da população economicamente ativa, atingindo todos os setores da economia.

Figura 1 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas nas semanas de referência (em milhares).



Fonte: PNAD/IBGE.

Avaliando os dados da PNAD/IBGE, conforme dados da Figura 1, verifica-se que o número de pessoas sem ocupação no Brasil manteve-se oscilante na faixa de 6,0 a 7,7 milhões até dezembro de 2014. Em dezembro de 2013, esse número situou-se em 6,2 milhões, o menor número da série da Pnad, iniciada em 2012. De 2014 em diante, notou-se uma expressiva elevação na taxa de desocupação no Brasil, alcançando mais de 9,0 milhões de pessoas desempregadas no final de 2015.

Nesse cenário recessivo do país, pondera-se que a indústria foi um dos segmentos que mais cortou postos de trabalho, apesar da aparente estabilidade da produção nas fábricas. No primeiro trimestre de 2015, o número de trabalhadores ocupados no setor chegou a recuar 1,5 milhão (IBGE, 2015).

Sobre esse tema da suposta escassez de trabalhadores qualificados, Pochiman (2011) destaca que é preciso saber diferenciar os aspectos gerais dos específicos. Na visão desse autor, ainda não verifica-se a escassez generalizada da mão de obra qualificada no Brasil, ocorrendo somente, de forma especial, manifestação pontual e crescente em algumas situações. Em determinadas atividades produtivas que puxam o crescimento econômico nacional, como a engenharia naval, exploração de petróleo e gás, e construção civil, por exemplo, observa-se certa escassez da força de trabalho profissional, assim como em determinadas localidades municipais e regiões do país onde ocorre forte impulso de novos investimentos como, por exemplo, em infraestrutura, logística, entre outros.

Percebe-se também que há problemas resultantes das exigências de contratação de trabalhadores com maior experiência profissional, tendo em vista à oferta da mão de obra voltada ao público juvenil que possui escassa experiência profissional anterior ao emprego. Por outro lado, há dificuldades da formação profissional específica no próprio local de trabalho por parte das empresas, uma vez que os investimentos empresariais na qualificação de trabalhadores são relativamente baixos, salvo a experiência das grandes empresas que operam cada vez mais por meio das chamadas universidades corporativas (POCHIMAN, 2011).

Por sua vez, ao analisar a relação educação e trabalho no contexto brasileiro, Frigotto (2009) revela que, de tempos em tempos, produz-se um vozerio reclamando do sistema educacional pela falta de profissionais qualificados, sendo que o mais recente surgiu ao final de 2007 em torno do Programa de Aceleração do crescimento (PAC), cuja meta era assegurar o crescimento do produto interno bruto (PIB) em aproximadamente 5% ao ano. Daí surgiu a expressão “apagão educacional” para se referir ao déficit de trabalhadores qualificados demandados nessa conjuntura. Por conseguinte, essa expressão “dá a entender

algo conjuntural e momentâneo, que pode ser corrigido rapidamente, talvez por um novo programa emergencial ou por um uma outra estratégia qualquer.

Acontece que esse discurso de crescimento e desenvolvimento que busca combater o suposto “apagão educacional” esconde um real processo de exclusão social que visa equacionar a falta de mão de obra qualificada por meio de soluções imediatistas nas quais se atacam o problema da quantidade exterminando a qualidade. Nesse sentido, a qualificação profissional tem sido apresentada como uma expressão da cidadania, da luta pelo aperfeiçoamento dos direitos, mas é essencialmente uma expressão da forma mercantil.

Ainda sobre o emprego do discurso do “apagão educacional” Frigotto enfatiza que:

O grito do apagão educacional reitera, e de forma cada vez mais cínica, uma cultura da violência societária, que culpa a vítima por sua desgraça. O analfabeto, o sem-terra, o subempregado, o não qualificado, o não empreendedor, ou o não empregável “ assim o são porque não souberam ou não quiseram, ou não se esforçaram para adquirir o “capital humano” ou as “competências” que os livrariam do infortúnio e seriam a mão de obra qualificada que iluminaria o crescimento acelerado (FRIGOTTO, 2009, p. 75).

Esse discurso constitui uma tentativa de construção de um entendimento de que sem qualificação não há futuro profissional. Essa perspectiva analítica orienta a ideia de inclusão social e de uma cidadania indiferenciada, onde as classes trabalhadoras são interpeladas para se responsabilizarem pelo seu “capital social” e pela sua inserção no mercado de trabalho. Desse modo, entende-se que a tentativa de associar a questão da formação profissional ao campo do emprego não encontra uma sustentação explicativa por não dá conta de toda complexidade social que envolve a relação das políticas educacionais com o mundo do trabalho.

Por outro lado, a crença na necessidade de desenvolvimento das novas competências e na empregabilidade produz um contingente expressivo de pessoas com diversas titulações que, embora atestem a escolarização formal, não indicam necessariamente maiores habilidades, conhecimentos e competências e, sobretudo, não asseguram a inserção desses sujeitos no mundo do trabalho. Por vezes, dão margem meramente a uma inserção precária.

Nessa lógica, existe no Brasil uma parcela de jovens e trabalhadores potencialmente aptos e altamente qualificados para o trabalho que passam, contraditoriamente, a se ocupar em atividades cada vez mais degradantes, a exemplo do trabalho em call-centers, a transitar entre o emprego temporário, com baixos salários, ciclos

de formação e períodos de desemprego (NASCIMENTO; GUERRA & TRINDADE, 2016, p. 14).

Percebe-se, assim, que na maioria das vezes esses sujeitos possuem um aporte informacional maior do que o afazer exigido. As tarefas simples não lhes exigem a proficiência adquirida formalmente. Esse “ato de o capital só fazer uso acidental da proficiência de um trabalhador tende a determinar a desvalorização e a desqualificação de sua força de trabalho”, defende Marques (2009, p.188).

Atento a essa situação de desvalorização e desqualificação, Oliveira (2002, p. 07) sustenta que é preciso relativizar as eventuais críticas de que o sistema educacional brasileiro não estar devidamente estruturado para atender às novas exigências postas pelo mercado de trabalho, pois a “realidade parece confirmar que as exigências são discursivas e que a produção fácil tende a ser a norma que acompanha a acumulação flexível”.

Fruto desse contexto complexo e de posições antagônicas, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego – Pronatec surgiu em 2011 buscando contornar o problema do “apagão educacional” e da conseqüente carência de mão de obra qualificada. Com a pretensão de dinamizar a expansão da oferta de cursos profissionalizantes para além da ampliação da rede federal de ensino profissional, o Estado brasileiro se utilizou, mais uma vez, de um sistema de parcerias que transformou a educação profissional em um campo com potencial duplo para: oportunizar a formação dos trabalhadores e atender os interesses econômicos da classe empregadora.

Segundo Silva (2014), o Pronatec teve como embrião as proposta da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) que, em 2010, sugeriu a formação de parcerias do governo federal com a iniciativa privada para melhorar a qualidade da educação do país, dando base ao movimento realizado pelo empresariado para ampliar a inserção do pensamento do Sistema S na política educacional do país.

O Sistema S é composto por instituições corporativas que objetivam o treinamento profissional, lazer, consultoria e saúde dos trabalhadores. Entre os integrantes desse grupo estão: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), entre outros.

Na esfera governamental, havia um “consenso” de que as instituições do chamado Sistema S eram detentoras de credibilidade e possuíam eficiência operacional para ajudar a efetivar a política de educação profissional que o Pronatec pretendia implantar.

De fato, a criação do Pronatec teve forte cooperação da CNI. Era interesse da CNI porque o argumento que se tinha é que o mercado de trabalho carecia de

profissionais qualificados. Embora não se tenha detalhado muito bem essa carência, em que áreas, que tipo de qualificação é essa e uma série de coisas [GESTOR SETEC/MEC].

Segundo Guimarães (2014, p. 04), a configuração que o Pronatec assumiu desde a sua criação, deu suporte a proposta apresentada pela CNI. O Estado resolveu financiar o Pronatec com fundo público, enquanto que o controle dessa formação foi sendo gerenciado sobretudo por instituições privadas ligadas às mesmas confederações de empresas que demandam essa qualificação.

Dessa forma, a formulação do Programa convergiu com o discurso hegemônico do Estado brasileiro e do setor industrial que defendiam a educação profissional como caminho para o desenvolvimento social e econômico do país:

No governo Dilma (2010 a 2014) a grande referência de caracterização de sua política para a educação profissional está relacionado ao Pronatec e às relações entre o público e o privado na oferta dessa modalidade de ensino, possivelmente motivado pelo impacto de fatores como recessão econômica e mundialização do capital na promoção das políticas de Educação Profissional (NASCIMENTO, 2016, p. 102).

O Pronatec impulsionou ainda mais os investimentos nessa área educacional, visando assegurar condições técnicas e pedagógicas para a ampliação da oferta de qualificação profissional. No seu lançamento, o governo federal forneceu dados que permitiram estimar a grande expansão pretendida para atender oito milhões de brasileiros, no período de 2011 a 2014, através da oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional, além de bolsas e financiamento estudantil:

O Pronatec funcionou como guarda-chuva da educação profissional, trazendo para sua linha financiamento todas as ofertas dessa modalidade de ensino. Na verdade, muitos ministérios tinham verbas para custear cursos de qualificação profissional, só que ninguém sabe quantas pessoas foram formadas. Se esses recursos foram repassados para ONG's ou se tiveram outro destino [...] A vantagem do Pronatec é que todos os seus alunos foram identificados pelo CPF. Não são fantasmas. A gente sabe quem são os indivíduos e é possível cruzar informações [...] A atitude inteligente do governo Dilma foi raspar todo o recurso destinado à educação profissional e botar tudo no lugar mais adequado que era o Ministério da Educação [GESTOR SETEC/MEC].

Ao apoiar-se na suposta necessidade de ampliar enormemente a oferta de mão de obra qualificada para atender às grandes demandas do setor industrial brasileiro, o Pronatec teve grande respaldo governamental para apoiar sua rápida implementação. No que tange à questão política e da economia, sustenta-se que o governo federal dispunha de totais condições para implementar o Pronatec, pois no contexto da época,

Havia uma bonança de recursos financeiros e o apoio do congresso. Sem dúvida, isso favoreceu a implantação do programa. Em 2012 e 2013, nós tínhamos a dificuldade de fazer com que o dinheiro fosse gasto [...]. Em outubro de 2013, havia 300 milhões do Pronatec parado na rede pública, sem ser empenhado nem nada. Houve inclusive a situação de recolhimento compulsório desse recurso para pagamento de outras despesas [GESTOR SETEC/MEC].

Apesar dessas facilidades na implantação do programa, especialistas nos campos da educação profissional e do trabalho questionaram não só o ineditismo dessa ação quanto à viabilidade da promessa e de seus possíveis resultados. Na visão de Ruy Braga, professor da Universidade de São Paulo (USP), que estuda as configurações do mundo do trabalho, “o modelo de desenvolvimento brasileiro demanda pouco trabalho qualificado e conseqüentemente é inercialmente refratário a essas políticas mais ativas de qualificação para o trabalho, tal qual se assemelha o Pronatec”.

Ao tratar da questão da produtividade da escola improdutiva, Frigotto (1993) sustenta que a história da educação brasileira mostra que modelos de formação como o Pronatec não respondem sequer às necessidades do mercado, pelo menos não dessas empresas que precisam de gente com uma base científica e tecnológica para operar o sistema produtivo atual.

Minimizando o teor dessas críticas, o Pronatec criou cinco novas iniciativas para cumprir sua finalidade de formação e preparação de mão de obra para o mercado de trabalho. Além disso, readequou um conjunto de ações que vinham sendo desenvolvidas anteriormente visando à expansão da oferta de cursos de educação profissional no Brasil.

Dentre essas iniciativas estão: a expansão da Rede Federal de EPT que objetivou ampliar a base física instalada de unidades de ensino; O Brasil Profissionalizado que voltou-se para a construção, reforma e ampliação das redes estaduais de EPT; O Acordo de Gratuidade do Sistema S que visou à ampliação de vagas gratuitas em cursos oferecidos pelas instituições desse Sistema; O E-tec Brasil que voltou-se para a oferta de cursos à distância para alcançar públicos não atendidos por unidades de ensino presencial e a Bolsa-Formação que visava expandir a oferta de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada - FIC, utilizando a infraestrutura das unidades de ensino já existentes. Abre-se um parêntese para explicar que esta investigação concentrou sua análise nesta última iniciativa.

Através da Bolsa-Formação, o Pronatec passou a orientar a política de educação profissional no Brasil, atuando em parceria com outros 15 ministérios. Na área específica de sua atuação, esses órgãos ajudaram a identificar pessoas interessadas e cursos voltados para atender às demandas do mercado de trabalho. Vale destacar o papel diferenciado que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) assumiu, ficando

responsável por contatar as empresas para identificar as áreas de formação nas quais elas precisavam naquele momento ou pretendiam abrir vagas futuramente (GUIMARÃES, 2013).

A Bolsa-Formação dividiu-se em duas modalidades distintas, sendo a Bolsa-Formação Estudante responsável pela oferta de cursos técnicos de nível médio e a Bolsa-Formação Trabalhador responsável pela oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Estes últimos possuíam carga horária mínima de 160h e foram os cursos mais ofertados nacionalmente.

Essa iniciativa teve a pretensão de atuar como política de inclusão social e objetivou integrar ações de qualificação profissional, com foco na ampliação da política de geração de emprego e renda. Com isso, esperava-se contribuir com a ampliação da produtividade e da competitividade da economia brasileira, tentando funcionar como um fator de organização da oferta de formação e capacitação profissional.

A Bolsa-Formação apresentou um processo de gestão centralizada no nível federal e descentralizada na sua implementação. A organização sistêmica dessa iniciativa, que envolveu diferentes órgãos do governo federal, instituições de ensino e o empresariado, foi uma das grandes apostas do governo para a geração de emprego no país.

Em âmbito nacional, no período de 2011 a 2015, a Bolsa-Formação alcançou grande capilaridade no território nacional, com oferta de cursos em mais de 4 mil municípios brasileiros. Essa iniciativa se destacou pela realização de mais de 9,4 milhões de matrículas e pelo montante de recursos financeiros destinados a sua execução, com investimentos na ordem de R\$ 15 bilhões (MEC, 2015).

Figura 2 - Evolução das matrículas da Bolsa-Formação (2011 - 2015)

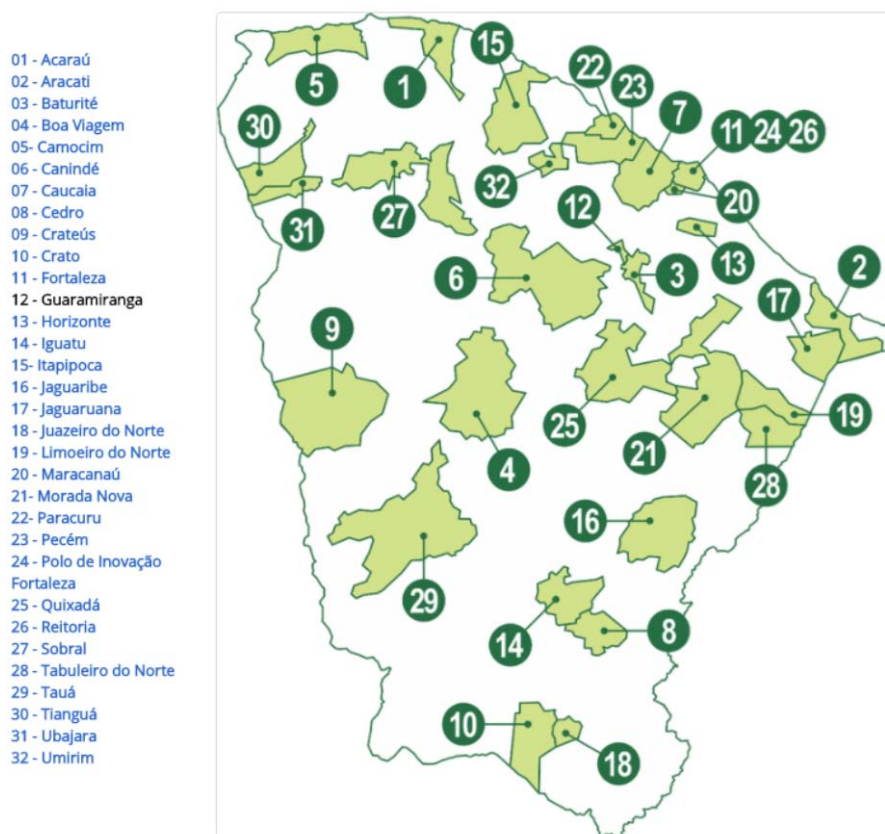


Fonte: Ministério da Educação (2016).

Conforme os dados da Figura 2, a modalidade Bolsa-Formação trabalhador tornou-se prevacente frente à modalidade Bolsa-Formação Estudante. No período citado, das 9,4 milhões de matrículas efetivadas pelo Pronatec, 6,6 milhões representaram ofertas de cursos de qualificação profissional. Em grande parte, essa opção se justificou por critérios econômicos, pois os cursos FIC demandam um tempo menor de formação e são menos onerosos em relação aos cursos técnicos.

Já em nível local, vale destacar o processo de adesão do Instituto Federal do Ceará (IFCE) a Bolsa-Formação/Pronatec.

Figura 3 - Mapa dos campi do IFCE



Fonte: IFCE.

Criado a partir da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o IFCE dispõe de 32 unidades de ensino e um polo de inovação, conforme apresentado na figura 3, distribuídos em todas as regiões do Estado do Ceará. Essas unidades são chamadas de campi e possuem autonomia administrativa e financeira. Dessas unidades, 20 participaram da Bolsa-Formação.

O IFCE formalizou sua adesão à Bolsa-Formação no final do exercício de 2011. Entretanto, as ofertas somente tiveram destaque no ano de 2012 quando se priorizou a execução de cursos técnicos em regime de concomitância. Em 2013, a oferta de cursos e o número de vagas continuaram crescendo, sendo priorizada a oferta de cursos de qualificação profissional. Em 2014 e 2015, observa-se uma brusca diminuição na oferta de cursos e na participação dos campi. Contudo, manteve-se a decisão de priorizar a oferta de cursos rápidos.

A oferta dos cursos foi orientada pelo Guia Pronatec de Cursos FIC e pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, elaborados pelo Ministério da Educação, e pela vocação tecnológica e capacidade técnica/operacional dos campi do IFCE. No período de 2011 a 2015, essa instituição de ensino ofereceu formação profissional a quase 4.000 beneficiários, através da oferta de 103 cursos de qualificação profissional e de 42 cursos técnicos, em diferentes eixos tecnológicos do conhecimento. Diante da prevalência na oferta de cursos de qualificação profissional, esse estudo se propõe a avaliar as implicações educacionais e produtivas dessa formação técnica.

No período de 2012 a 2014, o IFCE/campus Fortaleza disponibilizou 732 vagas no âmbito da Bolsa-Formação Trabalhador, através da oferta de 19 cursos de qualificação profissional, divididos em 31 turmas. Contudo, desse total de vagas, somente 631 matrículas foram efetivamente preenchidas, ficando 101 vagas em aberto devido a falhas na captação de beneficiários. Os cursos contemplaram 06 eixos tecnológicos (Informação e Comunicação, Turismo, Hospitalidade e Lazer, Controle e Processos Industriais, Gestão e Negócios, Produção Cultural e Design e Ambiente e Saúde) dos 13 disponíveis no referido Guia.

Considerando a significativa participação do campus Fortaleza no processo de execução da Bolsa-Formação no IFCE, essa pesquisa se constituiu metodologicamente em um estudo de caso, tendo como foco de análise a formação profissional desenvolvida nessa unidade de ensino, que densamente implementou a oferta de cursos da Bolsa-Formação em sua dinâmica institucional.

Referente à modalidade da pesquisa, Yin (2001) considera que o estudo de caso é o modelo de investigação mais propício quando queremos saber o motivo de determinados eventos que não exercemos nenhum controle. Ademais, o estudo de caso foca-se em localizar acontecimentos presentes em um contexto de vida real, com a finalidade de solucionar questões que os esclarecem.

Já para Ventura (2007, p. 384), o estudo de caso como modalidade de pesquisa “visa à formação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações”.

Dessa forma, a escolha do campus Fortaleza se deu pelo seu destaque na execução da Bolsa-Formação, sobretudo no que diz respeito ao quantitativo de pessoas que receberam uma formação profissional, o que tornou essa unidade de ensino um ótimo parâmetro de análise para toda Bolsa-Formação desenvolvida no IFCE.

A escolha desse campus também decorreu da relação institucional que este pesquisador possui com essa unidade de ensino. Essa relação facilitou as condições técnicas e operacionais para a realização da pesquisa documental, bem como o acesso aos gestores institucionais locais, permitindo uma análise do discurso desses sujeitos quanto às concepções e práticas que nortearam os cursos de qualificação profissional da Bolsa-Formação no IFCE.

Com base na teoria de Gerhardt e Silveira (2009, p. 11), a metodologia dessa pesquisa científica tratou de organizar os caminhos para se chegar ao objetivo pretendido, compreendendo que o método científico se constitui em um estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, com fundamentos, validade e relação com as teorias científicas.

Entende-se, assim, que para pesquisar é necessário identificar as operações técnicas que possibilitam a verificação de um estudo, determinando previamente um método para se chegar ao conhecimento.

Os métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. São, pois, métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração', que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações (GIL, 2008, p. 14).

Nesse sentido, o método adotado nessa pesquisa buscou interpretar a dinâmica de implementação da Bolsa-Formação/Pronatec no Instituto Federal do Ceará, no período de 2011 a 2015, estabelecendo conexão entre os fatos sociais e suas influências políticas, econômicas e socioculturais.

Neste estudo, o conhecimento científico não se caracteriza por uma simples relação entre sujeito e objeto, mas de uma averiguação aprofundada em busca da sabedoria científica, não visível em uma apreensão simples do objeto ou realidade. Ainda apoiado no pensamento de Gerhardt e Silveira (op. cit., p. 12) entende-se que “para se fazer uma pesquisa científica, não basta o desejo do pesquisador em realizá-la, mas fundamental ter o

conhecimento do assunto a ser pesquisado, além de recursos humanos, materiais e financeiros”.

Nesse sentido, a implementação da Bolsa-Formação estimulou este pesquisador a discutir cientificamente a relação educação e trabalho, colocando na ordem de discussão teórica e prática as contradições que o capitalismo promove atualmente no campo da inserção produtiva dos trabalhadores. Considerando que as transformações econômicas e tecnológicas provocadas pelo processo de reestruturação produtiva redefiniram o papel da proposta educativa para a classe trabalhadora, o modelo educacional da Bolsa-Formação ainda precisa ser melhor analisado sobre a sua adequação ou não às necessidades da sociedade e ao modelo econômico vigente no Brasil.

Metodologicamente, esta pesquisa se propôs a privilegiar o entendimento das mudanças qualitativas da Bolsa-Formação/Pronatec, opondo-se naturalmente ao modo de pensar em que a ordem quantitativa se tornasse norma. De acordo com Silverman (2009, p. 311), a abordagem qualitativa “estuda o que as pessoas estão fazendo em seu contexto natural”, por permitir uma interação mais contextualizada entre pesquisador e participantes, além de proporcionar um caráter mais interpretativo do objeto de estudo.

Diante do grande destaque dado a Bolsa-Formação nos últimos anos, estudos sobre a função social dessa iniciativa ainda são considerados relevantes e necessários para avaliar a efetividade e o impacto dessa ação social no contexto da política educacional brasileira, bem como no campo específico da política de emprego e renda. Ressalta-se que mesmo se desenvolvendo no cerne de instituições públicas e privadas de ensino e sendo coordenado pelo Ministério da Educação, os estudos oficiais sobre essa política educacional ainda se revelam bastante elementares.

Sendo assim, a opção por uma abordagem qualitativa visou verificar a relação da realidade com o objeto de estudo, obter diferentes interpretações da análise indutiva do pesquisador e compreender as particularidades dos indivíduos pesquisados.

No que tange a escolha dos procedimentos e técnicas dessa pesquisa social, essa investigação ocorreu através de análise bibliográfica, documental e empírica das atividades da Bolsa-Formação no Instituto Federal do Ceará.

Segundo Gil (2008, p. 50 - 51), a pesquisa bibliográfica ou de referências pode ser entendida como a “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” correlatos a área pesquisada. Já a pesquisa documental, que difere da bibliográfica com relação à natureza das fontes, por partilhar das ideias de

numerosos autores com relação a determinado conteúdo, valendo-se de “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Por conseguinte, a pesquisa empírica se processou na aplicação de questionários e entrevistas e na posterior análise das informações coletadas pelo pesquisador junto aos beneficiários e gestores da Bolsa-Formação.

A pesquisa documental necessária para embasar esse estudo se deu por meio do estudo de documentos da instituição que se relacionam direta ou indiretamente com aspectos administrativos e pedagógicos da Bolsa-Formação/Pronatec. Devido à relevância da pesquisa, tais documentos foram prontamente disponibilizados e autorizados pela instituição para tal fim.

Entre os registros disponibilizados pelo IFCE destacam-se atas de reunião de trabalho da coordenação geral do Pronatec e relatórios de trabalho sobre o desenvolvimento do programa nos campi. Também foram analisados os chamados relatórios descritivos finais, documentos utilizados para apresentar a prestação de contas do Pronatec.

A investigação empírica se valeu da técnica da entrevista semi-estruturada. As entrevistas foram aplicadas junto a um ex-gestor do Pronatec, visando analisar traços do processo de formulação e execução desse Programa em âmbito nacional, e junto a três gestores locais do Pronatec/IFCE, a fim de captar as percepções desses atores institucionais quanto à dinâmica de implementação do Pronatec na esfera local. Os gestores locais foram representados por servidores ativos da instituição pesquisada, que atuaram na atividade de coordenação da Bolsa-Formação no IFCE, enquanto que o gestor nacional foi representado por um ex-técnico do Ministério da Educação que atuou na coordenação nacional do Pronatec e que atualmente presta serviço de cooperação técnica no IFCE.

Inicialmente, a meta da pesquisa era entrevistar dezenove egressos, estando esse número vinculado ao quantitativo de cursos FIC ofertados no IFCE – campus Fortaleza. Buscava-se, assim, entrevistar pelo menos um egresso de cada curso. Entretanto, as inúmeras recusas desses egressos em participar das entrevistas sinalizaram a necessidade de se modificar o instrumento de coleta de dados.

Dessa forma, a pesquisa recorreu à técnica da aplicação de questionários, tendo obtido respostas junto a 35 egressos dos diferentes cursos de qualificação profissional, criando possibilidades para traçar o perfil e para analisar a Bolsa-Formação na percepção desses beneficiários. Ressalta-se que destes 35 respondentes, somente 12 responderam as questões abertas, sendo as principais falas empregadas para a avaliação qualitativa do programa.

Quadro 1 – Número de egressos respondentes

CURSOS	Nº DE EGRESSOS RESPONDENTES
Administrador de Banco de Dados	3
Agente de Inspeção de Qualidade	2
Cerimonialista	1
Condutor Cultural Local	1
Cozinheiro	1
Cuidador de Idoso	6
Desenhista Mecânico	2
Eletricista Industrial	3
Inglês intermediário	2
Instalador de Rede de TV a Cabo e Via Satélite	2
Monitor de Recreação	1
Operador de Computador	4
Operador de Máquinas de Usinagem	2
Organizador de eventos	2
Torneiro Mecânico	3
TOTAL	35

Fonte: Elaboração própria.

Conforme apresentado no Quadro 1, os egressos respondentes representam 15 dos 19 cursos ofertados no período selecionado para a pesquisa. Observa-se ainda um maior número de respostas dos egressos dos cursos de Cuidador de Idoso e Operador de Computador.

Considerando que a instituição pesquisada não possuía uma política de acompanhamento de egressos e o “fraco” vínculo institucional desenvolvido entre os egressos dos cursos FIC e as unidades ofertantes da Bolsa-Formação, essa pesquisa teve que superar o desafio de desenvolver uma ação de aproximação junto a esse público. Destacam-se as principais adversidades para contatar os egressos: a) contatos desatualizados; b) mudanças na região de domicílio; c) desinteresse em participar da pesquisa. Vale destacar que do universo de 631 egressos do IFCE – campus Fortaleza, menos de 20% possuíam contatos atualizados, seja email ou telefone.

Apesar de não ter conseguido definir critérios de representatividade desse público, potencialmente, a pesquisa conseguiu envolver os beneficiários dos cursos com maior e menor percentual de oferta, com maior e menor número de vagas disponibilizadas, com maior e menor taxa de ocupação e com maior e menor percentual de conclusão.

A partir da análise de conteúdo (Lakatos; Marconi, 2003), a pesquisa identificou generalizações e produziu categorias conceituais que facilitaram a operacionalização do

presente estudo. A análise de conteúdo não deixou de ser uma análise de significados, ocupando-se também em realizar uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo extraído dos dados.

Em relação à amostra, esse estudo se apoiou no pensamento de Minayo (1997) ao reconhecer que a pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade. É preciso, portanto, averiguar quais indivíduos sociais apresentam uma vinculação mais significativa com a problemática investigada, visando à obtenção do conhecimento das múltiplas dimensões do objeto de estudo.

Já no plano teórico, o enfoque organizacional dessa pesquisa se orientou na proposta avaliativa apresentada por Ozanira Silva (2008), que defende que a avaliação de políticas e programas sociais, além de conteúdo técnico, se caracteriza como um conteúdo político por expressar interesses e intencionalidades. Esse modelo de avaliação ampliou o interesse do pesquisador em conhecer as demandas, as expectativas e as transformações ocorridas na trajetória social dos usuários da Bolsa-Formação/Pronatec.

Uma vez que esta investigação se volta a pesquisar as múltiplas dimensões da experiência dos atores sociais envolvidos na implementação da Bolsa-Formação/Pronatec, a vertente teórica de Silva (2008) representa uma abordagem mais interativa, sendo capaz de orientar a construção da avaliação da citada política pública:

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais, culturais de uma sociedade historicamente determinada (op. cit., p. 90).

A concepção de avaliação de políticas e programas sociais de Silva (2008, p. 110) foi utilizada visando transformar o conhecimento dessa pesquisa em informações para que os decisores políticos, sobretudo, de nível local tenham elementos técnicos para orientar ou mudar o comportamento ou desempenho da citada política socioeducacional. Nesse sentido, essa autora indica que a publicização dos resultados de uma avaliação constitui aspecto fundamental para que sua aplicação extrapole o âmbito técnico e passe a contribuir no âmbito político.

Orientando-se por uma visão ampliada e crítica da realidade social (SILVA, 2008), esse estudo buscou identificar as relações político-institucionais que nortearam a

implementação da Bolsa-Formação em nível nacional, investigando o processo de formulação dessa política. Ademais, também se buscou conhecer a trajetória institucional da Bolsa-Formação na esfera local do Instituto Federal do Ceará, a fim de compreender a dinâmica de funcionamento desta ação e os seus resultados socioeducacionais na vida dos sujeitos beneficiários.

Ao se contrapor à ideia de neutralidade e passar a considerar que toda avaliação é desenvolvida num contexto de sujeitos e interesses, a proposta de avaliação defendida por Silva (2008, p. 96) instigou este pesquisador a realizar um amplo levantamento acerca dos significados da política de qualificação profissional promovida pela Bolsa-Formação/Pronatec.

Dessa forma, a proposta avaliativa aqui adotada recusa as epistemologias objetivistas, eminentemente técnicas, pautadas principalmente em prestar informações científicas incontestáveis, incapazes de traduzir as transformações socioculturais do campo educacional em questão. Desse modo, a pesquisa adotou uma perspectiva processual e contextualizada, tentando articular métodos investigativos que privilegiam a análise qualitativa e crítica.

Ainda no campo da discussão teórica, essa pesquisa considerou que houve consonância da implementação da Bolsa-Formação/Pronatec com a chamada “teoria do capital humano” que tem por base a ideia de que um incremento do investimento nacional em educação - fundamentalmente, na formação profissional – acarretaria inevitavelmente um incremento da renda nacional e a aceleração do crescimento econômico do país. No mesmo sentido, o investimento individual em educação causaria um incremento da renda individual ou familiar (Frigotto, 2011b).

Ainda nessa lógica de reflexões, depreende-se que o plano socioeconômico e político que orientou a formatação da Bolsa-Formação/Pronatec é fruto do ideário que trata a Educação como condição para que os países em desenvolvimento ou não desenvolvidos possam inserir-se à globalização e à reestruturação produtiva. Para Leher (2015), esse ideário busca justificar a necessidade de investimentos na política de educação profissional, na qualificação e requalificação dos trabalhadores.

Acontece que estes investimentos, em grande parte, têm sido canalizados para os setores privados que atuam no campo educacional. O financiamento da Bolsa-Formação/Pronatec, por exemplo, canalizou muitos recursos financeiros de fundo público às instituições privadas, diluindo o sentido de uma ação pública. Na concepção de Leher (2015),

isso tem favorecido para que os setores dominantes atuem cada vez mais no processo de definição do modelo de formação que será oferecido aos brasileiros.

Considerando que a hegemonia do capital financeiro intensifica a exploração do trabalho e a mercantilização das relações sociais (ALVES, 2010), essa pesquisa tende a compreender a Bolsa-Formação/Pronatec como mecanismo para responder as necessidades do mercado capitalista brasileiro.

Ao que tudo indica, ao enfatizar a oferta de cursos de curta duração, a Bolsa-Formação esteve sujeita às demandas restritas dos postos de trabalho que são criados e fechados de acordo com os interesses do mercado, desprezando a proposta de uma educação capaz de integrar formação básica e técnica. Essa iniciativa buscou apoiar-se na concepção de urgência na formação de mão de obra e de linearidade entre formação e inserção no mercado de trabalho.

Para subsidiar essas discussões teóricas e obter uma melhor compreensão das determinações sociohistóricas, políticas e econômicas que justificaram a formulação e implementação da Bolsa-Formação, este estudo buscou se apropriar das seguintes categorias: trabalho, educação profissional e qualificação. Para tanto, tomamos por base a produção teórica desenvolvida por Alves (2000, 2011), Ciavatta (2008), Frigotto (2001), Kuenzer (2000, 2001), Manfredi (1999), Ramos (2002, 2003), entre outros, acerca das transformações que envolvem atualmente a política de educação profissional, sobretudo, quando se associa qualificação e empregabilidade. A partir dessas categorias de análise novos redirecionamentos foram surgindo, propiciando melhor problematização dos objetivos e das questões da pesquisa.

Feitas essas considerações, objetivamente, essa investigação teve a pretensão de avaliar se a concepção formativa dos cursos de qualificação profissional da Bolsa-Formação/Pronatec, ofertados no Instituto Federal do Ceará – campus Fortaleza, correspondeu de forma qualitativa à proposta de inserção social e produtiva do público beneficiário.

Paralelamente, a pesquisa também foi norteadada pelas seguintes questões: Quais as dimensões ideológicas e políticas que fundamentaram a implementação da Bolsa-Formação/Pronatec? Qual a trajetória institucional da Bolsa-Formação/Pronatec no Instituto Federal do Ceará? Qual o perfil dos egressos dos cursos de qualificação profissional? Que fatores socioculturais e estruturais determinaram aos egressos da Bolsa-Formação/Pronatec a buscarem uma formação profissional? Que transformações sociais a Bolsa-

Formação/Pronatec proporcionou aos seus beneficiários? Que avaliação os egressos fazem da formação técnica ofertada pela Bolsa-Formação/Pronatec?

Na intenção de suscitar mediações para analisar criticamente as questões apresentadas, esta pesquisa foi estruturada em cinco capítulos. No segundo, logo após esta introdução que é o primeiro, caracterizamos a questão do trabalho como meio de autovalorização do sistema capitalista. Serão abordadas as novas configurações do mundo do trabalho, pautadas na divisão técnica do trabalho, indicando uma condição desfavorável dos trabalhadores frente aos interesses do capital. Por sua vez, um processo de qualificação-desqualificante tende a restringir o domínio da ação do trabalhador no processo produtivo.

No terceiro capítulo, discutimos como o mercado de trabalho imprimiu mudanças no perfil do novo trabalhador moderno, destacando a exigência de uma maior qualificação profissional a fim de adequar esse indivíduo às novas funções que ele potencialmente desempenhará. Nesse capítulo, a noção de capital humano foi tratada como eixo condutor da política de educação profissional orientada pelo mercado de trabalho.

No quarto, discutimos as políticas educacionais como força reguladora das relações sociais no estado capitalista brasileiro, analisando os limites e perspectivas da política educacional brasileira e tecendo críticas sobre as concepções que nortearam esse modelo de educação profissional no País.

O quinto capítulo apresenta a análise do campo investigativo da pesquisa. Para tanto, discutimos o processo de institucionalização da Bolsa-Formação no IFCE, traçamos o perfil dos egressos dos cursos FIC e compomos um quadro avaliativo da Bolsa-Formação na perspectiva desses egressos.

No sexto capítulo, módulo de remate, estão as considerações finais da pesquisa.

2 A QUESTÃO DO TRABALHO COMO MEIO DE AUTOVALORIZAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA

Nos últimos três séculos, o trabalho esteve regulado pelas relações sociais capitalistas. Trata-se de um modo de produção social da existência humana que foi se estruturando, desde o século XI, em contraposição ao modo de produção feudal, e que se caracteriza pela emergência da acumulação de capital e, em seguida, mediante esta acumulação, pelo surgimento da propriedade privada dos meios e instrumentos de produção (FRIGOTTO, 2001).

Para a constituição desse modo de produção foi necessária à abolição da escravidão, a fim de que o sistema tivesse ao seu dispor trabalhadores duplamente livres, isto é: não proprietários de meios e instrumentos de produção e também não propriedade de senhores ou donos. Essas duas condições os tornavam proletários, condição em que o indivíduo necessita obrigatoriamente vender seu tempo de trabalho.

Compreendendo o modo de produção capitalista como o resultado de um processo que culminou com a superação de regimes sociais anteriores, as transformações e determinações sociais passam a seguir sua lógica e racionalidade:

Sem desconsiderar que o homem produz a sociedade e por ela é produzido, as transformações no mundo de trabalho apresenta sua historicidade e ganha graus de complexidade no desenvolvimento do modo de produção capitalista e nas relações que se estabelecem a partir de suas determinações (OLIVEIRA, 2008, p. 218-219).

Na gênese da sociabilidade humana, o trabalho possibilitou o processo de humanização dos sujeitos coletivos, configurando uma força motriz que impulsionou o desenvolvimento das forças produtivas. No modo de produção capitalista as relações naturais e tradicionais são dissolvidas e convertidas em relações mercantis, em outros termos, as relações se mercantilizam quando os meios de vida e o trabalho são transformados em mercadorias e nesse contexto, dado o modo de apropriação e expropriação do trabalho, o homem apresenta-se alienado dos frutos por ele produzido que também se configura, com a apropriação do produto social de forma privada, em fonte de valor (OLIVEIRA, 2008).

A partir do assalariamento da força de trabalho, o modo de produção capitalista determina uma inversão na natureza das coisas, transformando o próprio trabalhador em mercadoria. Dessa maneira, e na contrapartida desse processo de inversão, o trabalho como atividade humana passa a ser tratado como mercadoria nas relações sociais mercantilizadas pela exploração do homem pelo homem, atribuindo à força de trabalho a criação de valor, seja de uso ou de troca:

É dessa relação social assimétrica que se constituem as classes sociais fundamentais: proprietários privados dos meios e instrumentos de produção e os não proprietários - trabalhadores que necessitam vender sua força de trabalho para sobreviver (FRIGOTTO, 2001, p. 75).

No plano da ideologia capitalista, a representação que se constrói é a que o trabalhador ganha o que é justo pela sua produção, pressupondo que capitalistas e trabalhadores convivem em situação de igualdade e de liberdade.

Considerando que, na verdade, o mundo capitalista apresenta uma complexidade de relações antagônicas e contraditórias, Oliveira (2008) analisa que a sociedade se configura

com uma base cindida entre classes sociais opostas, sendo a classe trabalhadora obrigada a vender sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência. Desta forma, os níveis de exploração extrapolam as relações sociais particularizadas, ampliando para uma realidade ainda maior quando ganham status de classes sociais.

Segundo Alves (2007), o processo de trabalho no capitalismo se distingue do processo de trabalho em outras formas societárias pré-capitalistas. Isso porque o processo de trabalho que se constitui nesse modo de produção não se volta à produção de objetos que satisfaçam a necessidades humanas, valores de uso, mas sim a produção de valores e, mais especificamente, mais-valia.

Outra diferença histórica nas relações de produção capitalistas ocorre quando essa se caracteriza pela impessoalidade do trabalhador com o que produz, enquanto que nas relações pré-capitalistas o produto do trabalho estava intimamente associado ao trabalhador. Essa diferença é que rege as relações de trabalho dentro de uma sociedade capitalista, onde o trabalhador que não dispõe dos meios de produção para produzir o que necessita para sobreviver e passa a vender a única “mercadoria” que tem: sua força de trabalho. Além disso, no interior deste próprio processo de trabalho capitalista ocorrem mudanças significativas, por conta do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, que alteram sua própria natureza intrínseca.

O trabalho é uma categoria fundante do ser social, que viabiliza as transformações nas relações materiais de produção e reprodução humana, tendo no desenvolvimento das forças produtivas, o ponto de partida para o desenvolvimento de novas necessidades, modificando o homem nas dimensões objetiva e subjetiva, determinando a relação complexa entre existência e consciência (OLIVEIRA, 2008, p. 218).

Devido a essas transformações, a partir de meados do século XIX, tanto na sociologia burguesa como na marxista, a questão do trabalho ganhou centralidade na análise da vida social. Os autores clássicos da sociologia, ao desenvolverem suas argumentações, problemáticas e teses, não obstante a particularidade de cada objeto investigado, reafirmaram e fizeram prevalecer na teoria social o caráter do trabalho como uma categoria central.

Na visão de Alves (2007), as alterações que o capital promoveu no processo de trabalho, principalmente a partir da maquinaria e da grande indústria, colocaram novas determinações no intercâmbio sócio-metabólico do homem com a natureza através do trabalho, ou seja, desta atividade humano-prática, base do processo de humanização. Esse modo de operação do sistema do capital alterou não apenas a relação dos homens entre si, ou

do homem com a natureza, mas do homem com sua própria atividade sócio-produtiva, o trabalho.

O conceito de trabalho assumiu diferentes concepções, deixando de se restringir apenas às atividades materiais e produtivas para representar as formas históricas, penosas, alienantes, desintegradoras do ser humano e dos valores sociais. Trata-se de um universo complexo que, às custas de enorme simplificação, pode ser reduzido a uma das suas formas históricas aparentes, tais como a profissão, a educação profissional e tecnológica, o produto do trabalho e as atividades laborais fora da complexidade das relações sociais que estão na base dessas ações (ALVES, 2007).

Na concepção de Cardoso (2011, p. 269), ao construir as análises e os conceitos da exploração capitalista, das classes sociais, do Estado moderno, da luta de classes, da ideologia, da alienação, da formação do valor, do capital, entre outros não menos importantes, Karl Marx “evidenciou como o trabalho, além de pano de fundo de todas essas questões, constitui-se como uma eterna necessidade natural da vida social”. Nessas condições, o trabalho fora visto como meio pelo qual “permitiu ao ser social se impor sobre a natureza que o cerca, exercer seu reconhecimento sobre ela e transformá-la, transformando-se a si próprio”.

De outra forma, o cientista social Max Weber também tornou central em sua análise e procurou evidenciar o papel do trabalho na composição da racionalidade capitalista, mostrando como a racionalidade estratégica do cálculo capitalista tornou-se a força motriz dominante da racionalização, desvinculando o trabalho de todos os critérios de referência doméstica e de satisfação pessoal do indivíduo.

Ao consolidar a importância prática do trabalho, a construção teórica da autoimagem do presente e do futuro da sociedade moderna ficou fortemente centrada no pressuposto de uma sociedade do trabalho. Sendo assim, observa-se que, desde a formação e o desenvolvimento do pensamento sociológico, a categoria trabalho tem ocupado um lugar preponderante e central no pensamento social. (CARDOSO, 2011).

Na medida em que a sociedade ocidental, transformada pela revolução industrial e pelo capitalismo, se desenvolveu e fez do trabalho sua principal mercadoria e o mecanismo de geração de valor e de alavanca para o processo de acumulação capitalista, o trabalho se impôs como categoria central e fundamental para o entendimento dessa sociedade.

Delimitando especificamente as duas últimas décadas do século XX e essa primeira do século XXI, quando essas relações vão trazendo graus de complexidade e aprofundamento particulares ao atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, o mundo do trabalho tem sofrido profundas alterações, seja de ordem político-econômica ou

ético-moral, oriundas da apropriação privada do trabalho social, evidenciando a contraditória relação entre capital e trabalho (OLIVEIRA, 2008).

De acordo com o processo histórico, as relações de trabalho na atual conjuntura, têm algumas características principais, tais como:

- a) Perda da importância do trabalho individual, a partir de um processo de integração da capacidade social do trabalho, o que aumenta os níveis de produtividade, atendendo o objetivo principal da acumulação capitalista, o lucro e dissolvendo as possibilidades de articulação da classe trabalhadora cada vez mais fragmentada pelo processo de mundialização econômica;
- b) Profundo deslocamento de trabalho vivo para trabalho morto o que otimiza os processos produtivos, diminuindo os custos, contribuindo para a conservação, manutenção e ampliação da acumulação de riquezas;
- c) Alteração da proporção nas mudanças desempenhadas pela força de trabalho no processo de valorização do capital, tendo na flexibilização e na polivalência do trabalhador assalariado os exemplos dessa realidade, implicando na expressiva redução dos postos de emprego, levando ao achatamento dos salários e Ampliação do contingente de reserva; e
- d) Acelerada inovação tecnológica, potencializada pelo desenvolvimento das forças produtivas na apropriação do trabalho intelectual.

Nesse contexto, o mundo do capitalismo global se tornou mais dinâmico e as mudanças de emprego, ou mesmo de carreira durante a vida se tornam cada vez mais comuns. O mercado se torna mutável como antes nunca visto, impregnando-se com a lógica do espaço-tempo do capital financeiro, passando cada vez mais a se pensar no curto e curtíssimo prazo:

Sob a era da mundialização do capital, a partir da Quarta Revolução Tecnológica, caracterizada pela revolução informacional, e sob a ofensiva neoliberal, que caracterizou as últimas décadas do século XX, a categoria da “flexibilidade” se desdobrou e adquiriu múltiplas determinações no interior do processo de trabalho capitalista, assumindo, deste modo, novas proporções, intensidade e amplitude. A flexibilidade torna-se, no sentido geral, um atributo da própria organização social da produção, assumindo uma série de particularizações concretas, com múltiplas determinações (ALVES, 2001, p. 04).

Este novo metabolismo social da ordem burguesa se reflete na carreira e no emprego do trabalho assalariado. A flexibilidade da força de trabalho expressa a necessidade imperiosa de o capital submeter e subordinar o trabalho assalariado à lógica da valorização, através da perpétua sublevação da produção (e reprodução) de mercadorias, inclusive, e principalmente, da força de trabalho. Sendo assim, a “acumulação flexível” se apoia,

principalmente, na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho e ainda, dos produtos e padrões de consumo.

2.1 As novas configurações do mundo do trabalho

A cooperação simples e a divisão manufatureira do trabalho, nas quais o trabalho vivo ainda era o termo inicial da produção de valor, contribuíram para o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social.

Já com a introdução das máquinas e do sistema de máquinas, a partir da grande indústria, as relações materiais da produção foram alteradas, passando a negar e a dar novos significados aos elementos do processo de trabalho originalmente posto. Isto é, o processo de trabalho capitalista passou a visar à produção de mercadorias, com valores de troca, sendo conduzido pelo trabalho morto e estando voltado à acumulação de mais-valia.

Analisando a passagem da produção de massa taylorista-fordista para novos modelos de produção flexível, é possível identificar três posições distintas: aquela que considera que o novo modelo de produção flexível ainda encontra-se em fase de gestação; uma que considera que esse modelo emergente é tão somente uma forma ajustada do taylorismo, sem uma verdadeira descontinuidade com o antigo modelo de produção; e outra que reconhece que houve uma ruptura entre esses modelos, tornando a produção flexível hegemônica (HIRATA, 2002).

O toyotismo surgiu como um controle do elemento subjetivo da produção capitalista, que estaria posto no interior de uma nova subsunção real do trabalho ao capital e se enquadraria como uma descontinuidade do modelo taylorismo/fordismo. Nesse contexto, a hegemonia do capital financeiro trouxe consigo a fluidez e a efemeridade do seu mercado, que passou a reger o setor produtivo e até mesmo a influenciar os valores da sociedade, fazendo da flexibilidade uma tendência associada à noção temporal de curto prazo.

Diante dessas ponderações, compreende-se que a dicotomia entre “antigas” e “novas” formas de organização do trabalho deve considerar as complexas mudanças em curso, nas quais práticas tayloristas coexistem com as novas práticas da produção flexível.

Com o toyotismo, ocorreu uma racionalização do trabalho que, por se instaurar sob o capitalismo manipulatório, constituiu-se por meio da inserção engajada do trabalho assalariado na produção do capital. Segundo Antunes & Alves (2004), a introdução de novas tecnologias microeletrônicas na produção, capazes de promover um novo salto na

produtividade do trabalho, também exigiram, como pressuposto formal, o novo envolvimento do trabalho vivo na produção capitalista.

Apesar de o operário da fábrica toyotista contar com maior “participação” no processo produtivo, a questão da subjetividade encontra-se estranhada com relação ao que se produz e para quem se produz.

Como a máquina não pode suprimir o trabalho humano, ela necessita de uma maior interação entre a subjetividade que trabalha e o novo maquinário inteligente. Surge, portanto, o envolvimento interativo que aumenta ainda mais o estranhamento do trabalho, ampliando as formas modernas de fetichismo, distanciando ainda mais a subjetividade do exercício de uma cotidianidade autêntica e autodeterminada (ANTUNES & ALVES, 2004, p. 347).

Por conta das novas formas de “envolvimento” e interação entre trabalho vivo e maquinaria informatizada, o estranhamento com o trabalho permanece e mesmo se complexifica nas atividades de ponta do ciclo produtivo do toyotismo. Segundo Antunes & Alves (2004), a alienação/estranhamento atinge tanto os trabalhadores que exercem o trabalho intelectual (sendo mais humanizada em sua essência desumanizadora), como os estratos precarizados da força humana de trabalho que vivenciam as condições mais desprovidas de direitos e em condições de instabilidade cotidiana (assumindo uma forma ainda mais intensificada e mesmo brutalizada, pautada pela perda quase completa da dimensão de humanidade):

Sob a condição da separação absoluta do trabalho, a alienação assume a forma de perda de sua própria unidade: trabalho e lazer, meios e fins, vida pública e vida privada, entre outras formas de disjunção dos elementos de unidade presentes na sociedade do trabalho (op. cit, p. 348).

Na sociedade capitalista, a apropriação dos objetos que o trabalho produz se dá, sobretudo, como perda do produto da obra humana, ou seja, é a objetivação do trabalho que produz e reproduz a existência humana. Entretanto, ao tornar-se mercadoria, o objeto que o trabalho produz acaba por sobrepor-se e dominar o seu criador. Dessa maneira, o trabalho não produz somente mercadorias, mas produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria.

Nessas circunstâncias, o produto do trabalho tornou-se independente e está voltado, prioritariamente, à reprodução do valor de troca, evidenciando a relação estranhada do homem com o seu trabalho.

Diante dessas transformações estruturais produzidas por esse novo modelo de produção, Alves (2011, p. 03) destaca que esse processo reestruturativo do capitalismo global fez surgir “uma nova precariedade salarial através de uma nova morfologia social do

trabalho”. O modo de ser do trabalho assalariado nas empresas reestruturadas foi alterado, tendo como traço principal o seu caráter flexível:

É a forma histórica de trabalho capitalista, ou o regime de salariedade, que irá cindir tal unidade natural entre homem e meios de produção (ou entre o homem e si mesmo), instaurando uma nova unidade social, o processo de trabalho como processo de valorização. Estamos deste modo, no interior do processo de estranhamento/alienação social. Ao serem separados do sujeito-que-trabalha, os meios de produção tendem, sob a mediação estranhada do capital (propriedade privada/divisão hierárquica do trabalho), a se erguerem diante dele (ALVES, 2007, p. 38).

Essa nova dinâmica tem produzido uma situação de precariedade salarial, em que se prevalece a deterioração das condições de trabalho, fundamentada no aumento da precarização do trabalho e na insegurança dos trabalhadores sobretudo quanto à possibilidade de manutenção do emprego formal (ALVES, 2007).

A vigência do novo capitalismo flexível, com o surgimento de novas modalidades de contratação salarial, desregulação da jornada de trabalho e instauração de novos modos da remuneração flexível, seriam consideradas formas de precarização da força de trabalho flexível (ALVES, 2011, p. 03).

Na visão de Antunes (2002, p. 38), essa precarização da força de trabalho “é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des) sociabilização contemporânea”, pois destrói a força humana que trabalha e os direitos sociais; brutaliza enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho e torna predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental sociedade descartável.

Corroborando também com essa discussão e tendo como pressupostos pesquisas realizadas sobre o trabalho e o desemprego em âmbito internacional, Hirata (2009) indica a existência de três indicadores do trabalho precário:

1) ausência de proteção social e de direitos sociais, inclusive de direitos sindicais: o trabalho informal nos países do Sul concerne a atividades realizadas sem proteção social (previdência social, aposentadoria), férias, etc. O mesmo ocorre com um certo número de empregos do setor de serviços nos países do Norte (trabalhadores domésticos, faxineiras, etc.);

2) horas reduzidas de trabalho, que resultam em salários baixos e que levam frequentemente à precariedade;

3) níveis baixos de qualificação: a ausência de qualificação formal e a conseqüente baixa renda levam, em inúmeros casos, à precariedade e ao desemprego.

Desse conjunto de indicadores surge o que a autora chamou de precarização social como dupla institucionalização da instabilidade: precarização econômica (das estruturas produtivas e salariais) e precarização da proteção social (transformação das legislações relativas aos direitos do trabalho, das empresas e das situações externas ao trabalho).

Considerando que “os operários constituem o grupo mais atingido pelo movimento de redução e de precarização do emprego e ainda que este movimento se tenha estendido ao conjunto dos trabalhadores assalariados”, Hirata (2009, p. 27) destaca também que alguns grupos sociais foram e são mais particularmente atingidos. Nesse caso, pondera-se a situação das mulheres, em razão do lugar singular que ocupam entre os assalariados de hoje.

Diante de um crescimento contínuo da taxa de atividade das mulheres no mercado de trabalho contemporâneo, em que se verifica uma presença maciça e irreversível desse segmento no campo do trabalho assalariado, observa-se uma situação de precarização do trabalho que está correlacionada à sua composição sexuada. Nesse sentido, as mulheres têm sofrido com empregos instáveis, mal remunerados e pouco valorizados socialmente, além de contarem com poucas possibilidades de promoção e de carreira profissional (HIRATA, 2009; ANTUNES & ALVES, 2004).

Por sua vez, Sousa (2016, p. 89-90), analisa a conjuntura política e econômica que determina esse quadro de precarização da força de trabalho, destacando a importância das seguintes medidas nesse processo:

A abertura de mercados, as privatizações, a mercantilização dos serviços públicos, - notadamente os sociais, com o processo de desmonte dos sistemas nacionais de proteção social -, a flexibilização e a desregulamentação levaram o mundo a um nível de instabilidade e vulnerabilidade consubstanciado na intensificação das crises e suas modalidades [...].

Na compreensão do autor, essa tendência de degradação do mundo do trabalho se acentua nos países ricos e torna-se insustentável nos países pobres, sendo caracterizada pelo desemprego de longa duração, pela instabilidade e pelos contratos com tempo determinado. Dessa forma, as repercussões negativas sobre a proteção social se dão sobretudo na forma de degradação da relação salarial e pelo aumento das situações em que os trabalhadores necessitam ser assistidos.

O processo de avanço das forças do mercado e da concorrência desencadeou uma luta ideológica com o propósito de rebaixar os custos do trabalho e sociais com implicação na redução dos gastos estatais para equilibrar as contas públicas e mesmo gerar superávits fiscais, cujo alvo predileto passou a ser a eliminação de direitos sociais, desestruturando simultaneamente os aparatos de proteção social (op. cit., 95).

Sob o domínio das forças do mercado capitalista, a relação capital e trabalho tornou-se profundamente assimétrica a favor do processo de acumulação do capital, na busca por reduzir as barreiras e os condicionantes impeditivos da maximização de lucros, no âmbito da produção e circulação, e de rendimentos, na esfera financeira.

Na visão de Sousa (2016), o processo de degradação do mundo do trabalho se dá, em primeiro lugar, pela intensificação da concorrência capitalista, que exige cada vez mais a redução dos custos do trabalho, visando eliminar os entraves à mobilidade interna da força de trabalho. Depois, esta mesma concorrência se beneficia de tal processo e procura aliviar o peso social do desemprego (formal) estrutural provocado pelo progresso técnico pela via compensatória da absorção de uma mão de obra que se acumula num mercado de trabalho em nítida tendência de precariedade. Em terceiro, essa precariedade se traduz em eliminação de direitos trabalhistas e sociais, reduzindo os custos direto e indireto do trabalho (estes, pela via da redução dos encargos sociais). Por fim, atinge a luta sindical, enfraquecendo-a como decorrência da própria degradação do mercado de trabalho, reduzindo o poder de pressão do trabalho sobre o capital:

Uma das características da chamada acumulação flexível é a crescente casualização e informação do trabalho, ou seja, o aumento do trabalho em tempo parcial, de caráter eventual, autônomo. Sua temporalidade reflete explicitamente as necessidades da produção, através de contratos restritos (quando existentes) e desvinculados das obrigações sociais, desmontando paulatinamente a sociedade de direitos (LIMA & OLIVEIRA, 2003, p. 19).

Desse modo, pode-se concluir que os mundos do trabalho e da proteção social foram atingidos de forma estrutural com o aumento da precariedade, da escassez de empregos estáveis e de tempo integral em razão do avanço dos contratos de curta duração e de tempo parcial, do intenso processo de subcontratação e terceirização que afeta o trabalho assalariado, a relação salarial e a base de financiamento dos sistemas nacionais de proteção social baseada na cotização.

Lima & Oliveira (2003) sinalizam que a iniciativa pessoal, as pequenas empresas que trabalham como subcontratadas, o enxugamento das grandes empresas, a substituição de relações capital-trabalho por relações empresas-empresas em cadeias empresariais, têm sido defendidos como mecanismos que se adequam ao capitalismo atual e às rápidas mudanças de um mercado em permanente mutação.

Como resultado da implementação desses mecanismos, observa-se uma tendência à redução do assalariamento a partir dos numerosos subprodutos do enxugamento das empresas e da terceirização das atividades. A formação de redes de empresas subcontratadas

em todo o mundo, nos diversos setores, visa assegurar a redução dos custos com a força de trabalho. A desindustrialização de áreas tradicionais, industrialização de outras, proletarianização do mundo.

Nessa mesma linha de pensamento, Hirata (2002) indica a existência de uma dupla transformação do trabalho, que exige uma análise simultânea, tanto da organização do trabalho nas empresas como o mercado de empregos. Com efeito, essa transformação apresenta-se bastante contraditória:

De uma parte, a implantação de novos modelos de organização exige a estabilização e o envolvimento do sujeito no processo de trabalho, o que se dá por meio de atividades que requerem autonomia, iniciativa, responsabilidade e comunicação. De outra, os vínculos empregatícios tornam-se sempre mais precários com o desenvolvimento das formas instáveis, antigamente chamadas de atípicas, de empregos (op. cit., p. 58).

Sob a mundialização do capital, esse complexo de reestruturação da produção tende a impulsionar, em sua dimensão objetiva, as metamorfoses do mundo do trabalho. Dentre as mudanças observadas é importante destacar o aumento da participação de trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho e a criação de um contingente de novos excluídos sociais, sobretudo de jovens, vítimas do processo de desemprego estrutural.

Diante das transformações econômicas produzidas pela globalização, a forte diminuição dos empregos surge como consequência inevitável de uma dupla modernização: a introdução de novas tecnologias, que reduzem a parte de trabalho vivo na produção material, e a evolução para uma economia pós-industrial, com o crescimento do setor terciário (HIRATA, 2002).

Para explicar essa situação, Sousa (2016) conclui que o crescimento econômico já não pode mais assegurar a absorção formal da força de trabalho no ritmo necessário para se alcançar uma situação de pleno emprego da população economicamente ativa. Além disso, se a taxa de investimentos não cresce suficientemente para gerar empregos, o crescimento da produtividade do trabalho termina por provocar a supressão de postos de trabalho na indústria e em certos ramos dos serviços que empregam tecnologias modernas. Como consequência, têm-se aumentos do desemprego e da exclusão, simultaneamente ao incremento de ocupações em atividades relativas à economia informal.

Em todo o mundo observa-se uma crescente tendência para a imposição de regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, favorecendo a acumulação capitalista, o que mostra mais uma vez a precarização das condições de trabalho em benefício do capital.

Apesar da interligação das economias, o sistema mundial não está integrado quanto ao trabalho, permitindo que as empresas multinacionais explorem as diferenças de remuneração do trabalho entre diversas regiões. Assim, estas multinacionais implantam fábricas ou unidades de produção em diferentes países com o objetivo de aproveitar os diferentes níveis salariais e economizar na especialização, causando o aumento da marginalização dos países menos desenvolvidos (ANTUNES, 2002).

Face a essas transformações sofridas pelo modo de produção capitalista no final do século XX, alguns teóricos passaram a defender que as alterações estruturais da economia e do trabalho trariam mudanças significativas e irreversíveis para a organização social, bem como para sua complexa análise. Com isso, despontou-se no cenário da sociologia um conjunto de teóricos que passaram a questionar fortemente à centralidade ocupada pela categoria trabalho no pensamento social, debruçando-se na análise e na descrição de suas formas e consequências:

De fato, a crise estrutural do capitalismo ora desencadeada e seguida pelas crises do Estado, da regulação da economia, do tradicional sistema taylorista/fordista de produção industrial, seu conseqüente declínio e o surgimento de um novo setor produtivo calcado nas novas tecnologias da informação e da comunicação, na automação de base microeletrônica e da economia de serviços levou inúmeros autores a desenvolver o credo de que esse momento da história do mundo se fez acompanhar de uma crise da racionalidade capitalista, bem como do pressuposto sociológico que até então sustentara a concepção de uma sociedade do trabalho (CARDOSO, 2011, p. 270).

As inúmeras transformações na economia e na sociedade, advindas das novas formas de produção e de trabalho, contribuíram para o surgimento da ideia de que uma sociologia centrada na categoria trabalho não seria mais capaz de dar conta das diferentes formas sociais com que o novo capitalismo desencadeava.

Tendo o trabalho vivo se transformado em mero termo intermediário submisso à máquina, poderíamos dizer que, sob o modo de produção capitalista, em que se instaura a grande indústria, cogitou-se pela primeira vez retirar do trabalho o seu lugar como agente social ativo do processo de produção. (ALVES, 2007).

Para Costila (2003), essa argumentação fundamentou-se na ideia de que o trabalho havia se tornado supérfluo, uma vez que o uso da força de trabalho humano desvinculou-se do processo produtivo da produção da riqueza.

Na contramão desse pensamento, esse autor destaca que falar do fim do trabalho abstrato como uma grande tendência é um erro, pois o problema não é o trabalho em si, mas a oposição entre esse trabalho em si e a apropriação do seu produto pelo capital.

Frigotto (2006) explica que as distinções entre o trabalho na sua dimensão ontocriativa e a forma alienada, que ele assume nas sociedades estruturadas pelo antagonismo de classes, e entre a necessária divisão social do trabalho e a divisão técnica, que ele assume sob as relações capitalistas de produção, são fundamentos cruciais e elementares para não se incorrer na tese do fim do trabalho.

Em muito, admite-se tão somente que o trabalho deixou de ter centralidade como produtor de valor de uso para os trabalhadores e se transformou em meio de produzir alienação e a ampliação do capital dos proprietários privados dos meios e instrumentos de produção.

Nesse sentido, a força de trabalho tem exercido centralidade ao se transformar em produtora de valores de troca, visando gerar mais lucro ou mais valor para os capitalistas. É assim que o trabalho, de atividade produtora imediata de valores de uso para os trabalhadores, se reduz á mercadoria força de trabalho e tende a se confundir com emprego.

Segundo Antunes (2002) a desconstrução ontológica do trabalho parece ocorrer apenas no plano teórico, pois paralelamente, no mundo real, este se converte em uma das mais explosivas questões da contemporaneidade. Trabalho e desemprego, trabalho e precarização, trabalho e gênero, trabalho e etnia, trabalho e nacionalidade, trabalho e corte geracional, trabalho e imaterialidade, trabalho e (des)qualificação, muitos são os exemplos da transversalidade e da vigência da forma trabalho.

O trabalho continua a ser um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos principais mecanismos por intermédio dos quais os seus benefícios podem efetivamente chegar às pessoas e, portanto, serem mais bem distribuídos (GUIMARÃES, 2012).

Diante dessas constatações, verifica-se que a categoria trabalho tem se mostrado ao longo da existência do pensamento social bastante sólida e seguramente construída para a análise do social, mostrando-se como categoria que resiste ao longo do tempo e das transformações sociais.

2.2 A qualificação-desqualificante da força de trabalho

Segundo Marques (2009, p. 117), o curso histórico da sociedade capitalista demonstrou a disposição do capital em esvaziar o “conteúdo do trabalho”. A partir da cooperação simples surgiu uma forma diferenciada de organização do processo produtivo,

determinando uma conexão específica dos homens entre si e destes com os instrumentos de trabalho.

A cooperação simples expressou a primeira forma de organização do trabalho sob a dependência capitalista. A segunda foi a manufatura, que introduziu a divisão social do trabalho. E a terceira compreendeu a adoção do sistema de máquinas sob a coordenação da grande indústria. Nessas duas primeiras formas, o trabalhador encontrava-se apenas formalmente submetido ao capital, pois ainda possuía “controle” sobre o que se produzia. Já na terceira, as competências e habilidades do trabalhador foram dissolvidas na atuação do sistema de máquinas e ferramentas.

Sob a cooperação simples, ofícios similares ou diferentes foram reunidos em um único local de trabalho, sendo administrados por aqueles que, na condição de detentores dos meios de produção, deslocaram-se da atividade direta de fabricação dos objetos. Essa dissociação entre sujeito e mercadoria deu origem ao processo de qualificação-desqualificante (MARQUES, 2009).

Na medida em que as técnicas manufatureiras foram se afirmando, a atividade do trabalhador continuou se fragmentando, aprofundando a tendência à desqualificação da mão de obra. Essa fase de desenvolvimento do sistema de produção tornou-se específica por conta da nova forma de divisão do trabalho.

Do ponto de vista técnico, essa fragmentação funcionou como mecanismo de diferenciação funcional onde a cooperação produziu uma coerção social. Oliveira (2002) indica que a divisão técnica do trabalho restringiu o domínio da ação do trabalhador, fazendo com que cada um desempenhasse uma função previamente designada. Consequentemente, essa função passou a caracterizar a ocupação do trabalhador.

Da mesma forma, na medida em que limitou o uso da capacidade física e mental ao desempenho de funções específicas e simples, a divisão do trabalho provocou um efeito alienante sobre o trabalhador, pois contribuiu para reduzir as possibilidades de apropriação da cultura produzida e existente no contexto social.

Por fim, com a ascensão da grande indústria, o capital passou a fazer uso de todo o aporte científico-tecnológico até então acumulado, aplicando-o à maquinaria. Com o uso intenso de máquinas e ferramentas, o capital assegurou a elevação da produtividade do trabalho, bem como o aumento do volume da produção de objetos e da sua taxa de lucro, pois, “hoje, pela incorporação das novas tecnologias cibernéticos-informacionais ao processo de valorização, o capital alcançou a plena supremacia sobre a forma de ser do trabalho” (MARQUES, 2009, p. 117).

O advento do moderno sistema de máquinas representou um profundo corte nas formas de existência e na sociabilidade dos homens, impondo-lhes uma nova roupagem nas relações entre si e àqueles que estabeleciam com a natureza e com o conteúdo de seu trabalho (op. cit., p. 117).

Oliveira (2002) destaca que com a introdução das máquinas, as atividades que antes eram desenvolvidas exclusivamente pelos trabalhadores foram transferidas para o trabalho “morto”, inaugurando um processo mais visível de qualificação-desqualificante do trabalho.

A qualificação-desqualificante da força de trabalho é realizada pelo capital porque lhe interessa enquanto meio para seu processo de autovalorização. Significa concretizar o processo de trabalho como processo real do capital, que é fundamental para seu desenvolvimento. A subsumção real do trabalho ao capital é uma situação social na qual a força de trabalho foi incluída - e negativamente incluída - e transformada em capital, passando a compor seu próprio organismo.

O pressuposto da análise é que a contradição e a crise sistêmica do trabalho seguem o percurso lógico e histórico do processo de submissão do trabalho ao capital, transformando o conteúdo do trabalho vivo em virtude das atividades do trabalho objetivado.

Com a substituição do trabalho “vivo” pelo trabalho “morto”, a atividade do trabalhador torna-se determinada e regulada pelo funcionamento da maquinaria, reduzindo sua significância. O trabalhador se transforma em um mero acessório vivo, observador e regulador do processo de produção.

Como os novos complexos da automação flexível são, em geral, cada vez mais seletivos, eles prescindem de um maior número de operadores, reservando para os produtores diretos remanescentes intervenções cada vez mais esvaziadas de conteúdo, cabendo a estes, tão somente, a tarefa de inspecionar e regular a atividade da máquina que trabalha (MARQUES, 2009, p. 125).

As mudanças processadas pelo sistema do capital, com a introdução desse novo padrão de produção, ultrapassaram os limites dos espaços de produção, da organização e gestão, “espraiando-se estrategicamente para as esferas política e ideológica, vislumbrando a consolidação e legitimação do regime de acumulação e regulação social capitalista”. Em meio a estas transformações, a incidirem de modo particular no período que se estende do final da década de 1960 e início de 1970 – e que marcam uma etapa de aprofundamento da crise estrutural do capital – cabe destacar, num primeiro momento, a redução do número de sujeitos inseridos no processo produtivo.

A revolução tecnológica e a reestruturação produtiva foram responsáveis por criar novas formas de trabalho, reduzir a quantidade de trabalhadores estáveis e aumentar assustadoramente os níveis de desemprego. Nessas condições, o desemprego assumiu um caráter estrutural (NASCIMENTO; GUERRA & TRINDADE, 2016, p. 02).

O incremento da ciência e da tecnologia pela introdução de novos componentes em escala industrial, determinou uma maior divisão do trabalho e uma conseqüente redução da proficiência dos trabalhadores ligados imediatamente à produção.

Diante da crescente utilização de máquinas automatizadas, a habilidade particular dos trabalhadores passou a ter um grau de importância bastante reduzida. Como exemplo disso, as atividades dos trabalhadores foram se limitando a funções de supervisão e de manutenção das máquinas.

Por sua vez, a condição de "apêndice da máquina" tornou ainda os trabalhadores cada vez mais desqualificáveis e substituíveis. Tal tendência mostrou-se mais acentuada com as possibilidades que emergem junto com a reestruturação do capital caracterizada pela acumulação flexível da produção.

Nesse processo de flexibilização, observa-se que a produção foi se tornando menos dependente do tempo de trabalho imediato e da quantidade de trabalho diretamente empregado, e cada vez mais dependente dos meios de produção utilizados. Quando muito, o aumento da produtividade passou a depender do aumento da "destreza" dos trabalhadores frente a um intenso processo de divisão do trabalho.

Boa parte da flexibilidade das empresas vem sendo conseguida através do uso de trabalhadores instáveis, mal pagos e não qualificados, os quais podem ser encontrados em praticamente todo o mundo, não só em boa parte dos fornecedores das grandes empresas como em muitas grandes empresas, sobretudo nos países menos industrializados.

A fim de reduzir o valor individual da força de trabalho, essa divisão foi implementada ao máximo para favorecer o controle mais efetivo sobre o processo de trabalho, permitindo-lhe estabelecer critérios para cada fase da produção. Assim, a divisão do trabalho buscava assegurar eficiência econômica e produtiva e sobretudo possibilidades de lucros mais elevados para o capital.

Segundo Marques (2009), ao disciplinar o trabalhador para desempenhar atividades repetitivas e fragmentadas, o novo modo de produzir industrial tornou homogênea a mão de obra utilizada. Além disso, o trabalho do operário passou a ser caracterizado pela sua dimensão de parcialidade frente ao processo produtivo.

Por conseguinte, a atuação de um trabalhador de elevada capacitação técnico-intelectual passou a ser bastante limitada nos novos processos produtivos e os postos de trabalho passaram a ser reservados para um número reduzido de trabalhadores. Esses que certamente passaram a ser atingidos por processos outros de desqualificação.

Paradoxalmente, as transformações que vêm ocorrendo no mundo industrial vêm colocando não só a necessidade de uma mão de obra mais qualificada, quando se compara com as exigências da produção fordista, como vem requerendo novas habilidades dos trabalhadores.

Para uma melhor compreensão da atuação do trabalhador moderno e dos novos requisitos de qualificação, Leite (1996) dá ênfase à questão da inter-relação existente entre as empresas, considerando que a flexibilidade percebida nas últimas décadas tem se baseado em grande parte no estabelecimento de novas formas de relacionamento entre elas.

Nesse sentido, Leite (1996, p.80) especifica que esse relacionamento tem se desenvolvido a partir de dois diferentes caminhos:

- a) através da tendência à focalização das empresas em determinadas fases do processo produtivo e à externalização das demais fases, o que tem gerado o surgimento de complexas cadeias produtivas, comandadas por uma empresa-mãe e um conjunto de fornecedores; e
- b) através da concentração de pequenas e médias empresas especializadas em itens específicos que operam na base de uma dinâmica e cooperativa relação entre elas.

Como consequência imediata desses percursos, é possível notar uma significativa diferença nas condições de trabalho dos trabalhadores de empresas matrizes e dos trabalhadores de empresas fornecedoras. Nessas primeiras, a reduzida força de trabalho tende a ser formada por trabalhadores estáveis, bem pagos e qualificados. A possibilidade de carreira e o treinamento contínuo são considerados como elementos essenciais. Já nas empresas fornecedoras, que produzem as peças tecnologicamente menos sofisticadas do processo produtivo, a maior parte da mão de obra é constituída de trabalhadores pouco qualificados e instáveis, nos quais as empresas pouco investem:

A flexibilidade das empresas parece se dar em função desse duplo arranjo, que permite não só que elas disponham de seus trabalhadores periféricos de acordo com as flutuações do mercado, garantindo assim a estabilidade do core, mas também que elas joguem sobre os fornecedores o peso de tais flutuações através da divisão do trabalho no conjunto da cadeia (LEITE, 1996, p. 81).

Esse processo que garante o trabalho estável e qualificado nas matrizes das empresas às expensas da mão de obra instável, barata e desqualificada das empresas dependentes, se dinamiza com fortes discriminações sociais de gênero e etnia. Na medida em

que o processo de flexibilização se aprofunda, essa segmentação tende a expandir, reservando aos trabalhadores masculinos os postos mais estáveis e qualificados e relegando as mulheres, jovens, idosos e estrangeiros aos trabalhos mal pagos e desqualificados.

Ainda nessa temática, Leite (1996, p. 81) enfatiza que a incrementação do uso do trabalho instável e desqualificado como mecanismo de diminuição dos custos com mão de obra nas empresas “se relaciona diretamente com a ampliação das redes de subcontratação”, tendo em vista que as empresas passaram a transferir uma parte de seus trabalhadores juntamente com a terceirização de partes de seu processo produtivo.

A nova divisão internacional do trabalho tende a concentrar as fases mais sofisticadas do processo de produção em alguns países, ao lado de uma externalização das fases mais simples, que se dirigiria às regiões com maior concentração de mão de obra barata. Tal tendência tem possibilitado a concentração de empresas, que se caracterizariam por uma utilização mais predatória da mão de obra, em alguns países em desenvolvimento e em algumas nações do mundo desenvolvido onde a qualificação da mão de obra é relativamente baixa e o custo do trabalho é igualmente baixo ou vem tendendo ao declínio.

Nessa nova dinâmica, também é importante destacar o surgimento de outro tipo de arranjo institucional, baseado em outra forma de relação entre empresas tem se difundido no novo contexto internacional de industrialização, que são os distritos industriais. Eles são caracterizados por aglomerações de pequenas e médias empresas, demonstrando grande capacidade de adaptação às exigências de flexibilidade da produção.

A grosso modo, pode-se concluir que enquanto os distritos industriais de países desenvolvidos se destacam por uma dinâmica mais baseada em altos salários, alta tecnologia e alta qualidade dos produtos, os exemplos do chamado Terceiro Mundo tendem a seguir uma dinâmica centrada em baixos salários, baixo nível de desenvolvimento tecnológico e baixa qualidade dos produtos.

A possibilidade de utilização de uma mão de obra mais qualificada pelas pequenas e médias empresas do Terceiro Mundo estaria restrita às experiências dos distritos industriais, onde a cooperação entre as firmas favorece minimamente a utilização de instituições comuns de formação da mão de obra.

Ainda nesse contexto, é possível pensar que talvez os exemplos mais importantes de elevação da qualificação da mão de obra se encontrem nas médias empresas que estão se tornando fornecedoras de primeira linha de grandes produtores internacionais.

Com efeito, muitas dessas empresas, preocupadas com a qualidade de seus produtos, vêm buscando transmitir a suas fornecedoras maiores garantia da qualidade como o

controle estatístico de processo, bem como certificá-las de acordo com as normas da ISO 9000. Ainda que as diferenças com relação aos grandes clientes em termos de oportunidade de treinamento e benefícios sociais para seus trabalhadores persistam, essas empresas podem também estar vivendo um processo importante de elevação da qualificação da mão de obra (LEITE, 1996, Apud GITAHY, 1994).

A conclusão que se pode tirar dessas reflexões sobre as dificuldades que se colocam para a qualificação da força de trabalho de maneira geral é que os esforços no sentido de uma melhoria significativa do quadro, tanto no que se refere às grandes, como no que se refere às pequenas e médias empresas, deveriam ser pensados a partir de um conjunto de medidas complementares, sem as quais dificilmente as forças do mercado seriam suficientes.

Diante dessas discussões e analisando a possibilidade de universalização da trajetória de adaptação das empresas ao novo contexto internacional, Leite (1996) pondera que é preciso considerar os aspectos culturais e históricos que formam os arranjos institucionais dos diferentes países. Na visão da autora, é pouco provável que os requisitos de qualificação nos países em desenvolvimento venham a seguir as mesmas tendências que vem sendo encontrados em outros países desenvolvidos, mesmo quando se considera a mão de obra empregada nas grandes empresas de capital nacional ou internacional.

Seguindo outro viés analítico, Oliveira (2002) destaca que as transformações no mundo do trabalho conseguiram estabelecer um novo padrão tecnológico e organizacional, determinando sobretudo a superação das antigas formas de consumo de força de trabalho.

Na trajetória do desenvolvimento do capital até o presente, a evolução das formas capitalistas de consumo da força de trabalho tem revelado a concretização de uma crescente dissociação entre “trabalho de execução e de concepção/gerência”, com forte tendência à banalização de tarefas operacionais.

Dessa nova configuração produtiva surgiu a figura do trabalhador polivalente, que dispõe da capacidade de executar diversas tarefas simples. A simplificação das tarefas facilitou o processo de supressão da especialização, fazendo com que os trabalhadores ainda remanescentes no processo produtivo passassem a desempenhar diversas tarefas que foram gradativa e às vezes drasticamente simplificadas.

Vale destacar que a simplificação das ações industriais vem determinando a agregação de ocupações profissionais, constituindo-se em outras especialidades também compostas de feitos simples, pois “esses afazeres ajuntados, pela automação e seletividade,

tendem a exigir cada vez menos uso da inteligência do produtor imediato” (MARQUES, 2009, p.127).

É importante lembrar que a automação dos processos de produção, levada ao limite, contribui para a superação da sociedade baseada no trabalho devido à tendência de redução do trabalho ao nível da mais completa simplificação. Nessa perspectiva, considera-se que o trabalho tende a ser executado por qualquer pessoa, "física e mentalmente capaz". Com essa dinâmica em que o trabalhador se responsabiliza por tarefas simples, minimizou-se também as rupturas existentes na passagem de uma etapa da produção para outra, quando executadas por diferentes trabalhadores.

Para Oliveira (2002), se esse modo de operar do capital serve para ajuntar profissões, a educação tecnológica em muitos países tem seguido essa lógica de justaposição, adequando-se à desespecialização. Assim, a qualificação tem buscado atender a exata medida do consumo da força de trabalho requerida pelo capital.

Dessa forma, Oliveira (2002) constata que a evolução histórica das formas de consumo da força de trabalho, junto com o aumento da produtividade do trabalho, produziu um processo de *qualificação-desqualificante* desta mercadoria.

Esse processo passou a exigir dos trabalhadores um grau elevado de qualificação para que tenham acesso aos escassos empregos. Essa requisição de maiores níveis de formação da força de trabalho se justifica sob a alegação da necessidade de dar sustentação às transformações do processo produtivo.

Como essas exigências sustentam e acentuam a substituição de trabalho vivo por trabalho morto, a ideia de empregabilidade difundida na contemporaneidade faz parte tão somente do universo ideológico do sistema do capital, servindo para gerar nos sujeitos expectativas quanto à inserção profissional e à melhoria de sua qualidade de vida. Nesse sentido, “a exclusão faz parte da própria lógica do capitalismo e lhe é funcional visto que o atual padrão de produção capitalista já não prescinde mais do exército industrial de reserva para ter maior controle sobre a classe trabalhadora” (NASCIMENTO; GUERRA & TRINDADE, 2016, p.13).

Também é possível perceber que tais exigências convergem com a tese da teoria do capital humano, que difunde a ideia de que a responsabilidade pela não obtenção de "mais e melhores" empregos cabe unicamente aos detentores da força de trabalho, ou seja, aos próprios trabalhadores. Ou porque esses têm baixa escolaridade e/ou porque não se prepararam profissionalmente para as novas tecnologias.

As implicações e conclusões até aqui apresentadas referem-se ao desenvolvimento contraditório do capital e de sua apropriação contraditória da práxis social. Ao determinar a relação social de produção que lhe é adequada, a reprodução desta também exige que todas as demais relações sociais sejam subsumidas à lógica da equivalência inerente ao valor, a qual é constituída pelo e cuja medida é o trabalho.

Pode-se dizer, então, que o resultado final da apropriação do capital, não apenas da subjetividade-materialidade do processo de trabalho, mas, sobretudo, do “mundo da vida”, corresponde à produção de uma sociabilidade, de um modo de vida em sociedade, que é inteiramente adequado a sua necessidade de reprodução ampliada.

No que se refere à necessidade de uma elaboração teórica e de uma construção prática de formas de sociabilidade “fora” da lógica da produção do valor, Oliveira (2002) sugere a implementação de um processo educativo e de formação política para desenvolver em cada pessoa uma compreensão geral e consistente de como funciona todo este complexo técnico e social erigido com o capitalismo.

No entendimento desse autor, mesmo que seja possível conceber um processo de trabalho sem trabalhadores, sendo a generalização de tal circunstância incompatível com a reprodução do capital, não é possível imaginar uma sociedade esvaziada de seres humanos.

2.3 A condição desfavorável dos trabalhadores frente aos interesses do capital

Após a segunda grande guerra, a economia mundial alcançou taxas recordes de crescimento, com o Produto Interno Bruto mundial crescendo a taxa de 4,9% ao ano. As profundas mudanças institucionais, realizadas especialmente no que se refere ao papel do Estado, que passou a intervir maciçamente na economia, exerceram um poderoso efeito estimulante sobre o ritmo de crescimento econômico (SALES, 2006).

O período de 1949-1973 ficou conhecido como os “anos dourados” do capitalismo, período de exceção na história do capitalismo onde foi possível visualizar todos os benefícios deste modo de produção e paralelamente ocultar seus problemas estruturais. O ciclo virtuoso dos anos dourados se estruturou a partir da convergência de fatores como: aumento de produtividade e dos salários reais e da geração de empregos.

Entretanto, as economias capitalistas, nas últimas décadas do século XX, passaram por aceleradas e intensas transformações técnicas e organizacionais que dificultaram sobretudo a geração de empregos. Por conta disso, foi instituído um novo padrão de uso e

remuneração da força de trabalho, diferenciando-se daquele constituído no período dos “anos dourados” (SALES, 2006).

Com o advento do novo processo de reestruturação produtiva do capital houve uma “redução do proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria verticalizada de tipo taylorista/fordista”. Sendo assim, esse proletariado passou a ser substituído “por formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores estáveis que se estruturavam por meio de empregos formais” (ANTUNES & ALVES, 2004, p. 336).

Contudo, contrariamente à tendência anteriormente apontada, consolida-se outra situação caracterizada sobretudo pelo aumento do “novo proletariado fabril e de serviços”, alocados em diversas modalidades de trabalho precarizado. São os chamados terceirizados, subcontratados, entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em escala global.

Nas últimas décadas do século XX, notou-se uma significativa expansão dos assalariados médios no setor de serviços, parcela formada por trabalhadores expulsos do mundo produtivo industrial, como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e do cenário de desindustrialização e privatização. Essas medidas socioeconômicas geraram um quadro sistemático de desemprego estrutural.

Esse tipo de desemprego trata-se não propriamente de perda, mas da extinção dos postos de trabalho, reflexo da queda da própria economia. Resulta do aprimoramento do processo produtivo através de novas formas de organização de trabalho e da aplicação de novas tecnologias. Este tipo de desemprego vem sendo provocado então, pela modernização de máquinas e equipamentos, que melhoram significativamente a produtividade, causando a redução da mão de obra.

A crescente concorrência internacional tem obrigado as empresas a cortar custos com o objetivo de obter preços menores e qualidade alta para os seus produtos. Nessa reestruturação, estão sendo eliminados vários postos de trabalho, tendência que é chamada de desemprego estrutural ou tecnológico.

As inovações técnico-organizacionais do modelo de acumulação flexível buscam ainda consolidar o processo de desespecialização dos trabalhadores qualificados, transformando-os em trabalhadores polivalentes.

Essa situação evidencia que a chamada Terceira Revolução Industrial, por um lado, viabilizou várias inovações na vida das pessoas, trazendo inúmeros progressos como a robótica, as telecomunicações e a automação, mas por outro lado, ao invés de gerar tempo livre e aumento do padrão de vida dos trabalhadores, gerou o desemprego. Dessa forma, a

sociedade contemporânea presencia um cenário crítico, que atinge os países capitalistas centrais e periféricos como o Brasil. Logo, a crescente concorrência internacional e a busca por produtividade convertem a um processo destrutivo que gera precarização do trabalho e aumento do desemprego.

Como consequência disso, percebe-se uma tendência de exclusão dos jovens que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários e dos desempregados. Da mesma forma, ocorre a exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos e que, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem reingresso no mercado de trabalho. Na situação particular dos idosos, como desdobramento da retração do mercado de trabalho industrial e de serviços, verifica-se a expansão do trabalho no chamado “Terceiro Setor” como alternativa de ocupação para esse segmento.

Outra tendência desse contexto do capitalismo mundializado, marcado pela “transnacionalização do capital e de seu sistema produtivo”, é que a configuração do mundo do trabalho tornou-se cada vez mais transnacional.

Com a reconfiguração, tanto do espaço quanto do tempo de produção, novas regiões industriais emergem e muitas desaparecem, além de inserirem-se cada vez mais no mercado mundial, como a indústria automotiva, na qual os carros mundiais praticamente substituem o carro nacional. Esse processo de mundialização produtiva desenvolve uma classe trabalhadora que mescla sua dimensão local, regional, nacional com a esfera internacional (ANTUNES & ALVES, 2004, p. 336).

Dessa forma, a ação dos trabalhadores tende a ser cada vez mais internacionalizada, ampliando as fronteiras no interior do mundo do trabalho. Com a flexibilização da produção, as ações locais podem ter repercussões profundas em diversos países.

Todas essas alterações contribuíram para a formação de uma nova morfologia social do trabalho onde ocorre paralelamente a diminuição da demanda por força de trabalho e o aumento do chamado exército de reserva e do nível de exigência quanto à qualificação dos trabalhadores (ALVES, 2010).

Ademais, essa nova morfologia reafirma a condição desfavorável dos trabalhadores frente aos interesses do capital e produzem efeitos diretos tanto na redução quantitativa da força de trabalho, estruturada através dos empregos formais, quanto na alteração da composição e da qualidade dos empregos.

Nesse último caso, Nascimento; Guerra & Trindade (2016, p. 02) ressaltam que:

A precarização do trabalho pode ser identificada em diversas dimensões, a exemplo da flexibilização das condições e relações laborais, da redução ou perda de direitos trabalhistas, bem como do agravamento e deterioração das condições de saúde, dentre outras, assumindo particularidades quando extrapola o ambiente da formalidade.

Essa precarização do trabalho seria entendida como o desmonte de formas reguladas de exploração da força de trabalho como mercadoria. A vigência do novo capitalismo flexível, com o surgimento de novas modalidades de contratação salarial, desregulação da jornada de trabalho e instauração de novos modos da remuneração flexível, seriam consideradas formas de precarização da força de trabalho.

Em constante processo de ampliação e intensificação da precarização, em que os direitos trabalhistas e as condições objetivas e subjetivas de trabalho são duramente atacadas, ao ocupar-se com sua qualificação e a apostar nela todas as suas fichas, o trabalhador, não envida esforços em processos organizativos e de luta capazes de incidir sobre suas condições de trabalho e de vida (Nascimento; Guerra & Trindade, 2016, p. 14).

Tendo o movimento sindical sofrido grandes repercussões, a busca de soluções individuais ou estratégias de sobrevivência em meio a tensões e instabilidades torna os movimentos dos trabalhadores ainda mais vulneráveis aos ditames do capital.

Diante desse quadro de transformações, em plena era da globalização, identifica-se que a classe trabalhadora do século XXI é mais fragmentada, mais heterogênea e ainda mais diversificada, sendo acometida ainda pela perda sistemática e significativa de direitos e de sentidos, em sintonia com o caráter destrutivo do capital vigente.

Em função das condições estruturais que asseguram a acumulação do capital, as empresas, o mercado, o Estado, as relações de produção e o processo produtivo sofreram grandes alterações. Para Antunes e Alves (2004), o sistema de metabolismo, sob controle do capital, tornou o trabalho ainda mais precarizado, por meio das formas de subemprego, desempregado, intensificando os níveis de exploração para aqueles que trabalham.

A classe trabalhadora, hoje, também incorpora o proletariado rural, que vende a sua força de trabalho para o capital, de que são exemplos os assalariados das regiões agroindustriais, e incorpora também o proletariado precarizado, o proletariado moderno, fabril e de serviços, part-time, que se caracteriza pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Inclui, ainda, em nosso entendimento, a totalidade dos trabalhadores desempregados (op. cit., p. 342).

A tese apresentada pelos autores citados salienta que se a classe trabalhadora não é idêntica àquela existente em meados do século passado, ela também não está em vias de desaparecimento, nem ontologicamente perdeu seu sentido estruturante. A classe trabalhadora hoje

compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho e que são desprovidos dos meios de produção.

Seguindo a direção analítica de Antunes & Alves (2004), Frigotto (2001, p. 78) afirma que estamos presenciando nos dias atuais um crescente monopólio da ciência e da tecnologia e “isto permite ao setor produtivo ter crescimento com incremento de capital morto e diminuição do capital vivo - força de trabalho”.

No que tange à possibilidade de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho atual, entende-se que as trajetórias ocupacionais têm sido marcadas por empregos de curta duração e baixa remuneração. As rápidas transformações tecnológicas modificam as especializações em pouco tempo e tornam determinadas profissões obsoletas.

Por sua vez, Alves (2010) indica que o novo formato do trabalho flexível caracteriza-se como uma construção sócio-institucional, que diz respeito não apenas a mutações tecnológicas e organizacionais das empresas capitalistas no cenário da terceira revolução industrial e mundialização do capital, mas também a alterações nas relações de trabalho operadas pelo Estado neoliberal.

Alves (2011) avalia que há uma íntima relação entre a problemática do emprego e esse novo e precário mundo do trabalho:

Podemos caracterizar a nova morfologia social do trabalho por dinâmicas psicossociais que implicam a dessubjetivação de classe, captura da subjetividade do trabalhador assalariado e redução do trabalho vivo a força de trabalho como mercadoria (op. cit, p. 07-08).

As novas relações flexíveis do trabalho promovem mudanças significativas no metabolismo social do trabalho tendo em vista que alteram a relação “tempo de vida/tempo de trabalho” e alteram os espectros da sociabilidade e auto-referência pessoal, elementos compositivos essenciais do processo de formação dos trabalhadores. São essas relações que instauram a nova condição salarial que põem novas determinações no processo de precarização do homem que trabalha (ALVES, 2011).

O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global. Pode-se dizer, de maneira sintética, que há uma processualidade contraditória que, de um lado, reduz o operariado industrial e fabril; de outro, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços. Incorpora o trabalho feminino e exclui os mais jovens e os mais velhos. Há, portanto, um processo de maior heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora (ANTUNES, 2002, p. 24).

Nesse sentido, o aumento do desemprego estrutural e a precarização das condições de trabalho são fenômenos que caracterizam essa nova dinâmica do trabalho na contemporaneidade.

2.4 O desafio do Trabalho decente frente à vulnerabilidade ocupacional

Segundo Hirata (2009), no modelo estrutural do capitalismo, as instituições estão se tornando mais flexíveis e menos estáveis. As mudanças na natureza do trabalho deixam de lado as atribuições fixas e as carreiras previamente traçadas em proveito de tarefas mais restritas e variáveis.

O modelo de trabalho flexível e vulnerável assumiu, nos países do Norte, a figura do trabalho em tempo parcial e, nos países do Sul, a do trabalho informal, desprovido de status e sem nenhuma proteção social. Assim, o trabalho atual tende a se caracterizar pelas situações de precarização do emprego, intensificação do trabalho e flexibilização.

Se, por um lado, a desregulação econômica teve, como uma de suas principais consequências, o surgimento de diferentes formas de insegurança no trabalho nos países mais desenvolvidos, por outro, ela também implicou o reforço de formas tradicionais de superexploração do trabalho e de precariedade ocupacional nos países subdesenvolvidos.

As mudanças que atingiram o mundo do trabalho com os processos de globalização do capitalismo, a transição do fordismo ao toyotismo, a financeirização dos mercados e as inovações tecnológicas são fatores que promovem novas formas e novos significados ao trabalho. Essas mudanças afetaram não só os processos e os arranjos produtivos, mas também geraram repercussões vitais sobre os setores que vivem do trabalho bem como para suas organizações representativas (JACQUES, 2012).

Nesse contexto, surgiram discussões sobre a necessidade de superar o desenvolvimento desigual resultante da globalização e de diminuir os efeitos sobre as condições de vida dos trabalhadores ao redor do mundo. Nesse ímpeto, foi fundada em 1919 a Organização Internacional do Trabalho (OIT), visando à promoção da justiça social no âmbito do trabalho.

[...] A Organização Internacional do Trabalho é a única das Agências do Sistema das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores têm os mesmos direitos que os do governo. Portanto, pode-se dizer que a OIT é uma agência multilateral com representação

paritária e sua especialidade são as questões referentes à esfera do trabalho (JACQUES, 2012, p. 08).

Considerando o quadro de instabilidade macroeconômica na América Latina e o desafio de promover o trabalho decente nessa região, Proni (2013) levanta uma discussão sobre os efeitos benéficos proporcionados pela regulação pública do trabalho e pelo dinamismo econômico no processo de redução da vulnerabilidade ocupacional. Nesse primeiro aspecto, entende-se que os três pilares da institucionalidade trabalhista, isto é, a regulação das relações individuais e coletivas de trabalho, a proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho desempenham papel fundamental, uma vez que influenciaram na quantidade e na qualidade dos postos de trabalho gerados.

Por sua vez, a produtividade do trabalho se apresenta como um dos principais componentes da demanda de mão de obra e das condições de trabalho. Entretanto, é preciso reconhecer que a baixa produtividade está na base dos problemas de competitividade dos países da América Latina, limitando a inserção desses nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional e, portanto, restringe suas possibilidades de crescimento a longo prazo com equilíbrio externo.

Como resposta a esse quadro sintomático de instabilidade econômica e social que atinge o mundo capitalista, diferentes atores institucionais passaram a reconhecer a necessidade urgente de se criar alternativas à precarização do trabalho, com ações voltadas para modificar o paradigma da flexibilidade para uma condição mais favorável ao trabalhador. Surgiu, portanto, a necessidade de instituir, ao mesmo tempo e de forma permanente, políticas e ações capazes de assegurar: liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição efetiva do trabalho infantil, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação, dentre outras.

Nesse sentido, a expressão trabalho decente se apresentou suficientemente genérica para ser aplicada a diferentes contextos nacionais e de ser adequadamente específica para enfatizar as prioridades fundamentais de uma agenda política nesse campo. Trata-se de colocar, como objetivo prioritário, a difusão de padrões de emprego que sejam caracterizados por um trabalho devidamente remunerado e capaz de garantir uma vida digna, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, com ênfase no respeito às normas internacionais do trabalho (PRONI, 2013).

Para Proni & Rocha (2010), este conceito surgiu apoiado em quatro pilares estratégicos: 1) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial, aos princípios e

direitos fundamentais do trabalho; 2) promoção do emprego de qualidade; 3) extensão da proteção social; e 4) diálogo social.

Um trabalho decente implica, conforme a proposição da OIT, não apenas ter um emprego de qualidade, mas também a existência de um marco regulatório da atividade laboral e da relação de trabalho. Implica, ademais, gozar de adequados níveis de proteção frente às adversidades (acidentes e enfermidades) e durante a velhice. Implica, ainda, o direito e a possibilidade de representar ou se sentir representado e, desse modo, participar em processos de diálogo social não só em nível microeconômico (a empresa) como também em âmbito municipal, estadual e nacional (op. cit., p. 14).

Assim, a formulação de uma agenda política em defesa do trabalho decente requer como objetivo prioritário a difusão de padrões de emprego que sejam caracterizados por um trabalho devidamente remunerado e capaz de garantir uma vida digna, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, com ênfase no respeito às normas internacionais do trabalho. Ressalte-se, ainda, que a promoção de empregos dessa qualidade também está associada à extensão da proteção social e ao fortalecimento do diálogo entre empresas, sindicatos e governo (PRONI, 2013).

Nesse sentido, percebe-se que já não basta combater a informalidade apenas pela formalização do contrato de trabalho, sendo necessário garantir um patamar mínimo de direitos sociais e estimular a democratização das relações de trabalho.

Para Rosenfield & Pauli (2012), os conceitos de trabalho decente e trabalho digno inserem-se na interdependência inerente ao conjunto de direitos humanos. Ambos se enquadram em um modelo integral de justiça social, sendo que o primeiro remete à operacionalidade dos direitos e o segundo, à comunidade de valores morais. Desse modo, o trabalho é aqui compreendido como contribuição ao bem geral, em que ele seria o lócus da integração do indivíduo ao todo social e não somente o meio de suprir necessidades, articulando-se a abordagem do trabalho entendida como integração sistêmica (produtividade) com a do trabalho como forma de integração social (dependente de princípios morais).

No propósito de criar uma agenda de políticas para a promoção do trabalho decente e para o combate a distintas formas de vulnerabilidade no mercado de trabalho, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabeleceu o direito ao trabalho digno ou trabalho decente como elemento principal e estruturante da sociedade, conforme preconiza a Organização Internacional do Trabalho:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inaugura um código de ética universal para a reafirmação da dignidade humana. [...] A Declaração alargou o conceito de dignidade humana, estabelecendo os Direitos Econômicos, Sociais e

Culturais, ao lado e articulados aos já estabelecidos direitos civis e políticos (Rosenfield & Pauli, 2012, p. 319).

Assim, em termos políticos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos associou o discurso liberal da cidadania com o discurso social, de forma a articular tanto direitos civis e políticos, quanto direitos sociais, econômicos e culturais, percebidos como direitos fundamentais.

Após a Declaração de 1948, um processo de “jurisdicização” passou a ser implementado, sendo finalizado em 1966 com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Dentre outros preceitos, o PIDESC afirmou que o direito ao trabalho consiste no recebimento de remuneração justa e equitativa entre homens e mulheres, capaz de garantir condições de existência digna aos trabalhadores (as) e suas famílias; condições de trabalho seguras e higiênicas; lazer, jornada de trabalho razoável, descanso e férias remuneradas, além do direito de associar-se e de filiar-se a sindicatos, de realizar greves, e de ter assegurada a previdência social (ROSENFELD & PAULI, 2012).

Avançando na análise histórica, em 1998, a OIT lançou a Declaração sobre os princípios e Direitos fundamentais no trabalho, reafirmando os valores da justiça social, a equidade como parâmetro para o desenvolvimento das políticas sociais, a erradicação da pobreza e o estímulo ao progresso social, o desenvolvimento econômico e social, a realização de políticas focadas na geração de empregos, a garantia dos princípios e direitos fundamentais do trabalho e a aplicação destes em âmbito universal (JACQUES, 2012).

Essa declaração tornou-se um modelo internacional das regras de proteção ao trabalhador, ajudando a promover à aplicação dos princípios e direitos fundamental, independentemente dos países terem ou não ratificado as convenções de base da OIT.

Com os avanços do neoliberalismo e a intensificação do processo de globalização econômica reforçam-se as ideias contrárias à intervenção dos Estados nas relações particulares, em especial nas relações capital-trabalho, a fim de não obstaculizar o crescimento econômico (JACQUES, 2012, p. 07).

Isso mostra que no contexto social e político dominado pela ideologia neoliberal, a OIT continuou a ter grandes dificuldades para defender e recomendar melhorias substantivas nas relações e nas condições de trabalho. Ao final da década de 1990, essa instituição renovou seu compromisso com a adoção de políticas para a geração de trabalho e renda, assim como para a difusão dos direitos do trabalho, em particular nos países economicamente mais atrasados.

No início da década de 2000, a OIT colocou-se novamente em oposição ao discurso que procurava legitimar a difusão de novos tipos de informalidade e a redução do custo do trabalho, lançando uma campanha internacional pela promoção do trabalho decente, reafirmando que o trabalho não pode ser entendido como mero fator de produção e que este mercado tão singular não pode ser autorregulado.

Para tanto, a OIT passou a defender uma ação mais afirmativa do papel do Estado democrático na consolidação de um padrão civilizado de relações sociais, justificando que o trabalho continua sendo a via fundamental para a superação da pobreza e a inclusão social, condição básica para uma vida digna e para o exercício da cidadania (PRONI, 2013).

No ano de 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou a Declaração do Milênio, na qual estipula oito grandes objetivos para inspirar a adoção de políticas de desenvolvimento social nos países membros, em especial nas áreas mais pobres do mundo, e aglutinar esforços no sentido de avançar substantivamente na construção de um mundo melhor até 2015. Inicialmente, a questão do emprego não foi ressaltada na definição das metas prioritárias. Posteriormente, em 2005, foi incluída uma nova meta visando à erradicação da pobreza extrema e da fome, fundamentada na busca por uma oferta de emprego pleno e com possibilidade para todos, incluindo mulheres e jovens, a fim de assegurar trabalho decente e produtivo.

Ao tratar da questão do desenvolvimento, especialmente das questões sistêmicas e do processo mundial de tomada de decisões no domínio econômico, a Declaração do Milênio (2005) ratificou sua defesa por uma globalização justa e sua decisão de tornar as metas do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens, um objetivo essencial das políticas nacionais e internacionais pertinentes, bem como das estratégias de desenvolvimento nacionais, incluindo as estratégias de redução da pobreza. Estas medidas devem abranger, também, a eliminação das piores formas de trabalho infantil, bem como do trabalho forçado.

Com a permanência dos problemas relativos à realidade dos trabalhadores que vivem em regiões periféricas, bem como das mudanças no mercado de trabalho e nas relações sociais, o debate sobre os desarranjos sociais proporcionados pelo desenvolvimento do capitalismo continuou em evidência, tendo como eixos principais de análise a questão do desemprego, da desigualdade, da exclusão social e da pobreza na periferia do mundo.

Diante disso, novas propostas foram discutidas pela Organização Internacional do Trabalho e por outros órgãos supranacionais encarregados de mediar conflitos econômicos em esfera global. Buscou-se compreender por que, apesar de todas as mudanças trazidas pela

“modernidade neoliberal”, ainda se verificam ocorrências como trabalho escravo, trabalho infantil e discriminação no trabalho.

No contexto de crise global do emprego e deterioração das condições de vida, a OIT propôs, como estratégia de enfrentamento da precarização do trabalho, uma Agenda de “Trabalho Decente”, visando à parceria com países de todos os continentes para a criação de programas e políticas destinados a propiciar trabalho em condições dignas e em quantidade suficiente para todos, tanto no meio urbano como no meio rural (PRONI & ROCHA, 2010).

Dentro dessa agenda, foi estabelecido um plano nacional de geração de trabalho decente que deveria responder não apenas às necessidades identificadas como prioritárias pelos atores-chave de cada país, mas também à viabilidade da sua implementação, levando em consideração a análise de debilidades, pontos fortes, oportunidades e riscos (OIT, 2006).

Ainda de acordo com essa agenda, caberia a cada país determinar sua possibilidade de ampliar ou não as metas propostas, bem como decidir qual combinação das políticas sugeridas se adapta melhor às características, particularidades e potencialidades nacionais.

Analisando a especificidade brasileira, verifica-se que o processo de incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de seus importantes instrumentos, bem como da proposta de uma economia que universalize o direito ao trabalho como um direito humano fundamental foi consequência do processo de democratização, iniciado em 1985.

O marco inicial do processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Direito Brasileiro foi a ratificação, em 1989, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A partir desta ratificação, inúmeros outros importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos foram também incorporados pelo Direito Brasileiro, sob a égide da Constituição

Federal de 1988. Como exemplo, podemos citar a ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989), da Convenção sobre os Direitos da Criança (1990) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992) (Rosenfield & Pauli, 2012, p. 320, Apud Piovesan, 2000, p.100-101).

A promoção do trabalho decente passou a ser considerada uma prioridade política do governo brasileiro, assim como dos demais governos do hemisfério americano.

Essa prioridade foi discutida e definida em 11 conferências e reuniões internacionais de grande relevância, realizadas entre setembro de 2003 e novembro de 2005. Entre estas se destacam a Conferência Regional de Emprego do Mercosul (Buenos Aires, abril de 2004), a XIII e a XIV Conferências Interamericanas de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA) – Salvador, setembro de 2003, e Cidade do México, setembro de 2005 –, a Assembléia Geral das Nações

Unidas (ONU) – Nova York, setembro de 2005 – e a IV Cúpula das Américas – Mar del Plata, novembro de 2005 (BRASIL, 2006, p. 5-6).

Em 2008, a Cepal, o PNUD e a OIT divulgaram um estudo detalhado sobre a situação do emprego, do desenvolvimento humano e do trabalho decente no Brasil, mostrando a redução das precariedades no mercado de trabalho e das assimetrias relacionadas com gênero e raça no período 1992-2006. Esse documento possibilitou uma primeira avaliação dos resultados das políticas de promoção do trabalho decente que vinham sendo implementadas no País.

O relatório desse estudo apontou, dentre outras coisas, que: as desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho permaneciam bastante altas e continuavam alimentando a desigualdade social; que ocorreram significativos avanços no combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, embora ainda houvesse muito a ser feito nessa área; e que houve um crescimento das taxas de sindicalização e da efetividade dos resultados das negociações coletivas (PRONI, 2013).

No contexto recente, o governo federal lançou, em 2010, a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, cujo objetivo maior é fomentar um amplo debate envolvendo a temática das políticas públicas de trabalho, emprego e proteção social, contando com a participação de representantes de empregadores e de trabalhadores, bem como de outras organizações sociais e autoridades governamentais.

Neste mesmo ano, o Ministério do Trabalho e Emprego incorporou a noção de trabalho decente ao Plano Nacional de Trabalho Decente. Nesse plano, esse conceito é visto como uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, é inegável o sucesso dos esforços no sentido de alcançar o primeiro dos grandes objetivos de desenvolvimento do milênio: as metas específicas de reduzir pela metade a pobreza absoluta e a porcentagem da população que passa fome já foram superadas com folga, e há a expectativa de que o País estará próximo de eliminar os dois problemas em 2015. Porém, a terceira meta – que pode ser entendida de forma simplificada como uma diminuição expressiva das situações de desemprego e de alta precariedade ocupacional – persiste sendo um grande desafio pelas características do mercado de trabalho nacional (PRONI, 2013, p. 826).

No plano social e do mercado de trabalho, os resultados das reformas da década de 1990 foram bastante decepcionantes no Brasil e para os países da América Latina como um todo. Produziu-se, ainda, um enfraquecimento de algumas das instituições do mundo do trabalho, em particular a negociação coletiva, e dos mecanismos tradicionais de solução de conflitos, que se tornaram insuficientes e tiveram sua eficácia questionada.

Durante a década de 1990 e início dos anos 2000, a condução da política econômica contribuiu para uma deterioração do mercado de trabalho nacional, um aumento do número de trabalhadores em situação muito precária e o surgimento de novas formas de informalidade. Tornou-se cada vez mais nítido que “a liberalização do comércio e das finanças internacionais não estavam ajudando os países mais pobres a desenvolverem plenamente suas forças produtivas” (PRONI & ROCHA, 2010, p. 11).

Segundo relatório produzido pela OIT (2006), esse processo de liberalização do comércio e das finanças internacionais constituía uma forma de rigidez que devia ser eliminada para possibilitar a criação de emprego formal. Depois de uma década, a experiência de vários países mostrou que, apesar das reformas neoliberais, em lugar do aumento do emprego formal, o que se produziu foi um incremento do desemprego e da informalidade, acentuando-se ainda a precarização dos empregos, associada à insegurança das remunerações, à menor proteção social, à maior rotatividade da força de trabalho etc.

Depois do que foi observado nos anos 1990, o novo milênio trouxe mudanças notáveis em termos globais, com implicações importantes para os mercados de trabalho da América Latina. A recente fase de expansão da economia mundial, assim como o ingresso da China e da Índia, com um crescimento vertiginoso, na economia global, incrementaram a demanda dos bens produzidos na região, observando-se claramente uma melhoria das relações de troca. Portanto, desde 2002, ocorreu um boom exportador importante na região, graças ao incremento da demanda e dos preços internacionais dos principais produtos de exportação (soja, petróleo, cobre, ouro, etc.).

Esse crescimento econômico recente serviu para dinamizar o mercado de trabalho brasileiro, especialmente nos setores vinculados à exportação, que demandam emprego formal. Ao final do ano de 2005, haviam sido gerados pouco mais de 3,5 milhões de empregos formais entre janeiro de 2003 e essa data, ou seja, aproximadamente 108 mil empregos formais em média por mês (OIT, 2006).

Com relação ao tipo de emprego que está sendo criado, pode-se afirmar que os novos trabalhadores têm mais escolaridade que a média e trabalham uma jornada mais extensa, embora ganhem o mesmo; os empregos são de curta duração e aumentaram alguns dos fatores de heterogeneidade e segmentação no interior do mercado de trabalho, pois os melhores empregos só são acessíveis a certo tipo de trabalhadores. Como exemplo disso, a maior parte das pessoas que têm acesso aos novos empregos gerados nesse período de expansão tem 11 anos ou mais de escolaridade (OIT, 2006, p. 05).

Pode-se dizer, então, que o tipo de crescimento observado na região nos últimos anos conseguiu gerar resultados alentadores nas exportações de certos produtos e em alguns

segmentos do mercado de trabalho. Mas isso parece insuficiente para alterar de maneira significativa as estruturas mais importantes do mercado de trabalho e criar oportunidades de trabalho para todos. De fato, é bastante difícil que uma estratégia de crescimento baseada em exportações possa por si só solucionar o problema do emprego, ao menos no médio prazo, pois muitas vezes os setores exportadores respondem apenas por pequenas frações do mercado de trabalho.

No que diz respeito ao Brasil, relatório da CEPAL/PNUD/OIT (2008) indica que o país ainda convive com um mercado de trabalho estruturalmente segmentado, que exclui social e economicamente uma parcela expressiva de trabalhadores, em função do elevado déficit de trabalho decente.

Isso mostra que, apesar das iniciativas para reduzir o desemprego, combater o trabalho precário e erradicar as situações mais graves de exclusão e discriminação, permanece muito elevada a proporção de trabalhadores brasileiros sem emprego regular e/ou expostos a uma inserção ocupacional inadequada.

Além do gênero, a raça e a cor, a origem étnica, a origem social e a idade influem na qualidade e quantidade de oportunidades de emprego e renda a que homens e mulheres têm acesso, independentemente de suas aspirações, competências e conhecimentos. Subsistem também disparidades profundas na quantidade e na qualidade dos empregos oferecidos aos povos indígenas e à população de origem africana. Ainda que os níveis mais baixos de escolaridade desses grupos expliquem em parte sua inserção em condições de maior desvantagem relativa, diversos estudos mostram que a discriminação e a segmentação do mercado de trabalho também desempenham um papel importante (OIT, 2006, p. 12).

Outros grupos que sofrem problemas de discriminação no trabalho são as pessoas com deficiências, os/as trabalhadores/as vivendo com HIV/AIDS e trabalhadores com mais idade. A persistência de “velhas” e o surgimento de novas formas de discriminação evidenciam que esse é um fenômeno mutável, associado a transformações na estrutura dos mercados de trabalho e que tende a ser ampliada em contextos de recessão ou crise econômica.

Para superar essas graves disparidades, nos últimos anos, o Brasil tem tentado promover o trabalho decente por meio da redução do desemprego e do trabalho precário, priorizando as políticas de geração de empregos e tentando reduzir o estoque de ocupações informais claramente precárias. Para tal, buscou-se diminuir o desemprego de longa duração, as atividades laborais não remuneradas e os postos de trabalho com baixos rendimentos e sem a cobertura da previdência social.

Essas medidas em defesa de um trabalho decente vão de encontro com a institucionalização da precariedade que atinge grande parte dos trabalhadores assalariados, servindo de proposta aos debates atuais sobre o trabalho, suas transformações e seus atores.

Sendo assim, nos últimos anos, as diferentes formas de promoção de oportunidades de acesso ao trabalho decente para homens e mulheres tornaram-se um eixo central da estratégia necessária para que o Brasil possa avançar na superação da pobreza, da fome e da desigualdade social.

Segundo Guimarães (2012), esse tipo de trabalho também supõe o acesso aos direitos associados ao trabalho e à proteção social e, quando combinado com aumentos de produtividade e igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego, tem o potencial de diminuir exponencialmente a pobreza extrema e a fome por meio do aumento e melhor distribuição da renda. Trata-se, portanto, de avançar no combate à pobreza e à desigualdade mediante a promoção do trabalho decente.

No Brasil, a questão da redução da vulnerabilidade ocupacional ainda se apresenta como o principal desafio das políticas que buscam gerar trabalho e renda. É preciso que o país estabeleça urgentemente uma política de avaliação da dinâmica do emprego e de suas consequências no mercado de trabalho.

3 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA EXIGÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO CONTEMPORÂNEO

O modo de produção capitalista é constantemente afetado por crises cíclicas inerentes aos aspectos contraditórios próprios desse sistema antagônico. A administração parcial dessas contradições geram circunstâncias e fatos causadores de sensíveis prejuízos para aqueles que vivem do trabalho (BEZERRA; PIRES; FELIZARDO, 2008).

Nos anos de 1970, por exemplo, a crise econômica estrutural do capitalismo, caracterizada pelo fraco crescimento da demanda, gerou grandes transformações no modelo de organização da produção nos diferentes países (GOUNET, 1999). Como consequência, essas transformações produziram implicações diretas na forma de organização do trabalho e na vida do trabalhador, principalmente, devido aos grandes avanços no campo tecnológico. Esse processo de reestruturação também proporcionou significativas mudanças nos parâmetros educacionais dos países, principalmente daqueles que se encontram numa posição subalterna a esse processo.

Vale destacar que, mesmo antes dessa crise, os métodos de organização utilizados na produção fordista já vinham ampliando o uso da mecanização, visando à racionalização do trabalho com a promessa de atender um potencial consumo de massas. Ao separar o trabalho intelectual do manual, a subsunção do homem ao equipamento prevaleceu em detrimento do potencial intelectual do sujeito para a realização das atividades requeridas no processo produtivo.

O fordismo se caracterizou por aplicar os métodos do taylorismo, também chamado de organização científica do trabalho. A racionalização da produção, idealizada no processo de parcelamento de tarefas e materializada na ideia da linha de montagem, tornou o trabalho massificado em trabalho precário.

Segundo Bezerra; Pires; e Felizardo (2008), para a consolidação desse regime de produção no período pós-segunda guerra mundial, o Estado assumiu o papel de construir novos poderes institucionais, o capital corporativo teve que equilibrar a lucratividade e o trabalho organizado assumiu novos papéis relativos ao desempenho no mercado de trabalho e nos processos de produção. Nesse último quesito, vale destacar que,

Até os anos 70, as organizações caracterizavam-se por terem uma estrutura predominantemente formal, hierarquizada, departamentalizada, com centralização de informações e de decisões, estrutura esta criada com base nas grandes empresas industriais. Já os padrões de produção de tais organizações caracterizavam-se por aspectos como a produção em massa, principalmente de bens de baixa diferenciação; a produção em linha de montagem, onde a produção era programada em setor específico e "empurrada" para as vendas; a mecanização do fluxo de produção; a presença de estoques; etc. Havia, assim, uma padronização do maquinário e do equipamento, da mão-de-obra e das matérias primas (GARAY, 1997, p. 02).

Entretanto, a partir dos anos de 1960, essa organização científica do trabalho, enquanto técnica de dominação do capital sobre o processo produtivo, foi deixando de ser eficaz em seu objetivo mais fundamental que era o aumento da produtividade através da elevação constante dos ritmos de trabalho.

Assim, as décadas de 70 e 80 caracterizam-se como um período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. As novas experiências na organização industrial e na vida política e social sinalizaram o interesse da “organização do capital em passar para um regime de acumulação inteiramente novo” (BEZERRA; PIRES; E FELIZARDO, 2008, p. 382).

No início dos anos 1970 emergiu uma nova organização do trabalho que tinha as seguintes características: produzir muitos modelos em pequenas quantidades, combate ao desperdício, trabalho em equipe, desenvolvimento de relações de subcontratação e

organização flexível. Flexibilidade que se deu através da intensificação dos trabalhos, implantação de um sistema de luzes, exigência de um trabalhador polivalente e a busca de extinção dos sindicatos (GARAY, 1997).

Diante dos aspectos que marcaram o contexto da época como: crise energética, saturação do mercado, interferências tecnológicas e internacionalização da economia, essa nova organização do trabalho, conhecida como toyotismo ou acumulação flexível, buscou incrementar o fordismo através de uma nova organização do trabalho, capaz de ampliar a produtividade, atendendo às novas regras de competição e concorrência das empresas: eliminação dos desperdícios, auto-ativação da produção e produção apenas relativa à demanda.

Conforme Garay (1997, p. 03), nesse novo padrão, as empresas buscaram ser competitivas através de:

[...] novas formas de ganhos de produtividade aliados à flexibilidade da produção, visando adequar o aparelho produtivo às novas exigências de um mercado de muita produção e pouco consumo, numa concorrência não só nacional, mas principalmente internacional, com produtos de qualidade e que estão em constante inovação. A capacidade de inovar em produtos e processos passou a ser elemento de diferencial estratégico para as empresas

A lógica da acumulação flexível era eliminar os desperdícios, devendo a produção ser orientada pela demanda. Estas mudanças também impuseram exigências ao trabalhador para inserir-se no mercado de trabalho, quais sejam ser criativo, multifuncional, mais qualificado e com nível de escolarização mais elevado.

Cabe destacar que tanto no fordismo como na acumulação flexível, a informatização tornou os trabalhadores reféns das máquinas e obedientes aos seus comandos. No que tange às diferenciações, ocorre que no fordismo a produção se dava através de trabalhadores semi-qualificados, enquanto que no modo flexível, apesar de manter a ideia da linha de montagem, a produção passou a apresentar grande flexibilidade hierárquica e os sistemas de controle compartimentados abriram caminho para o dinamismo e a criatividade de técnicos mais qualificados.

Diferenciando-se ainda da lógica da especialização intensiva do trabalho, esse novo padrão de produção apresentou as seguintes mudanças organizacionais: redução substancial dos níveis hierárquicos, polivalência e multifuncionalidade do trabalhador, trabalho em grupos, mão de obra com maior capacitação e disposta a participar, aprendizagem, autonomia e cooperação (GARAY, 1997).

Diante da polêmica em torno dos impactos da reestruturação produtiva sobre a qualificação dos trabalhadores, quando diferentes teses versam sobre a efetivação de uma desqualificação, requalificação, polarização, qualificação absoluta ou desqualificação relativa do trabalhador, essa autora destaca a ideia de que as novas tecnologias exigiram a requalificação da força de trabalho e não um aumento generalizado de qualificação, havendo assim uma alta qualificação para poucos e mínima qualificação para a maioria.

Corroborando com essa tese, Perez (2005, p. 63) destaca que:

Um segmento de trabalhadores concentra, de fato, um aumento de saberes, de competências e vem renovando suas qualificações, garantindo sua “empregabilidade”. A extensa maioria, ao contrário, perde de vista a possibilidade de ingressar, em pé de igualdade, nesse mundo cruelmente competitivo

Ainda na visão de Garay (1997), entre as mudanças no perfil desse novo trabalhador destaca-se a exigência de aumento da escolaridade a fim de adequar esse indivíduo às novas funções que ele desempenhará. Da mesma forma, surgiu a ideia de polivalência e/ou politecnicidade como aspectos relevantes, onde a primeira dá a noção de um trabalho mais variado, com o trabalhador executando várias funções sem que isso implique necessariamente em uma mudança qualitativa e a segunda mais relacionada ao uso do pensamento abstrato, representando o domínio da técnica a nível intelectual e a possibilidade de um trabalho flexível e criativo, associando-se o trabalho intelectual com o manual.

Desse modo, o processo de reorganização da economia mundial e as transformações técnico-organizacionais não só têm afetado as condições, os meios e as relações de trabalho, como também estão associados à construção de novas formas de representação ou ressignificação das noções de trabalho, qualificação, competência e formação profissional (MANFREDI, 1999). Ademais, essas mudanças tecnológicas e organizacionais do trabalho nos países capitalistas, configuraram um novo percurso analítico da linha de investigação da relação entre educação e trabalho.

Seria ingenuidade pensar que, diante de tantas e tão velozes transformações econômicas, mesmo que limitadas às regras e contradições do modelo capitalista, não fosse necessário fazer ajustes nos moldes da formação profissional dos trabalhadores e na maneira como têm que conviver com essas mudanças. A cada fase do desenvolvimento das forças produtivas da sociedade, surgem novos conceitos, ou velhas palavras são reconceitualizadas, para dar forma, visibilidade e credibilidade a novos aparatos de dominação (PEREZ, 2005, p. 63).

Muitas discussões têm se voltado sobre a questão da substituição e/ou do alinhamento do conceito de qualificação pelo conceito de competências, estimulando a busca pela compreensão do lugar que esse novo modelo de gestão de competências tem ocupado no

cenário atual, marcado pela segmentação do mercado de trabalho e flexibilização dos vínculos empregatícios.

Essas discussões têm navegado pelos mais diferentes campos das ciências sociais economia, sociologia, história, antropologia passando também a se constituir em objeto de preocupação de educadores, linguistas, psicólogos, engenheiros de produção, médicos psiquiatras etc enfim, todos aqueles que se preocupam com as questões relativas ao trabalho humano e às suas metamorfoses (MANFREDI, 1999, p. 01).

A noção de qualificação aparece associada ao repertório teórico das ciências sociais, ao passo que o de competência está historicamente ancorado nos conceitos de capacidades e habilidades, herdados das ciências humanas da psicologia, educação e linguística.

Segundo Manfredi (1999), na perspectiva da preparação para o mercado, a noção de qualificação pode ser considerada um processo de formação profissional adquirido por meio de um percurso escolar e de uma experiência capaz de preparar os trabalhadores para o ingresso e a manutenção no mercado formal de trabalho. Por outro lado, ela pode ser entendida como um processo de qualificação/desqualificação inerente à organização capitalista do trabalho, sendo o resultado da relação social entre capital e trabalho e da correlação de forças entre ambos.

A concepção de qualificação do modelo taylorista/fordista tinha como fundamento uma concepção comportamental rígida, onde o processo de ensino e aprendizagem das tarefas se dava numa sequência lógica, objetiva e operacional, enfatizando os aspectos técnicos e operacionais em detrimento de sua fundamentação mais teórica e abrangente.

Esta concepção de qualificação tinha como matriz o modelo job/skills definido a partir da posição a ser ocupada no processo de trabalho e previamente estabelecida nas normas organizacionais da empresa, de acordo com a lógica do modelo taylorista/fordista de organização do trabalho. Na ótica deste modelo, a qualificação é concebida como sendo "adstrita" ao posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerentes ao trabalhador (op. cit., p. 02).

Nesse aspecto, a qualificação foi reduzida a um percurso de responsabilidade individual e de natureza meritocrática, privatizando a noção de competência, restrita à função que cada trabalhador desempenha no mercado de trabalho formal.

Essa concepção hegemônica de qualificação, vinculada ao modelo taylorista/fordista de organização da produção e do trabalho vigorou até os anos de 1970, entrando em crise com a reorganização do sistema capitalista por intermédio da adoção de sistemas de produção flexíveis e da criação de novas formas de organização do trabalho.

Para Manfredi (1999), ao comparar a concepção tecnicista de qualificação com o modelo da competência, nota-se que ambas definem a qualificação a partir da ótica de um modelo de organização capitalista do trabalho. Quanto às diferenças, parece haver algumas distinções de ordem qualitativa, sendo a primeira mais restrita, limitada do ponto de vista técnico-científico, enquanto a segunda coloca a qualificação em patamares mais abrangentes, até mesmo multidimensionais, incorporando à perspectiva meramente técnico-operacional dimensões de ordem subjetiva de ordem psicossocial e cultural.

Nesse cenário de disputa entre os modelos fordista e de acumulação flexível, a qualificação, que representa a correspondência entre os saberes, as responsabilidades, a carreira e o salário, tende a desaparecer dando lugar à imprecisão, à instabilidade de tarefas, à falta de estabilidade no trabalho, a generalização, que marca a presença da noção de competência (PEREZ, 2005).

Percebe-se, assim, uma convergência dessa noção de pedagogia das competências com as novas exigências capitalistas e com o grande desenvolvimento das forças produtivas, fruto da contradição entre capital e trabalho. Na visão de Perez (2005), os atuais padrões de desemprego pelo mundo, relativo não só àqueles que jamais conseguiram uma colocação no mercado de trabalho como àqueles que perderam sua função e foram transformados em mão-de-obra descartada, comprovam essa tese da contradição.

Com o advento do padrão de acumulação flexível, essa noção de competência tem buscado substituir a noção de qualificação, como forma de se consolidar como categoria ordenadora da relação entre trabalho e educação.

No entendimento de Ramos (2002), dois propósitos sustentam essa tentativa de substituição:

a) reordenar conceitualmente a compreensão da relação trabalho/educação, desviando o foco dos empregos e das ocupações para o trabalhador, em suas implicações subjetivas com o trabalho;

b) institucionalizar novas formas de educar/formar os trabalhadores e gerir internamente às organizações.

Dessa forma, essa substituição conceitual institui o individualismo como ponto de partida e de chegada para explicar as questões sociais, transformando o conceito de competência em um mecanismo ideológico fundamental para o avanço de uma cultura neoliberal.

Assim, verifica-se a instrumentalização da pedagogia das competências na reprodução das relações capitalistas de produção e a consolidação da tendência de uma

profissionalização de tipo liberal, baseada no princípio da adaptabilidade individual às mudanças socioeconômicas:

[...] a noção de competência tem sido considerada como alternativa à de qualificação, tendo sido originalmente recriada e reatualizada pelas equipes de recursos humanos das grandes empresas capitalistas no nível das gerências, para construir novos critérios de acesso e permanência no emprego, seu reconhecimento e sua institucionalização (MANFREDI, 1998).

Esse redimensionamento do conceito de qualificação tem gerado implicações sobre os parâmetros de formação profissional, de acesso ao emprego, de classificação e de remuneração.

No que tange as práticas educativas, as apropriações apressadas e limitadas desta noção podem reduzir a educação profissional “a práticas voltadas para formações restritas, num triste recuo a princípios educacionais considerados superados pelo debate educacional crítico das últimas décadas” (RAMOS, 2002, p. 402). Já no âmbito das relações de trabalho, o enfraquecimento do conceito de qualificação pela competência pode levar à “desfiliação dos trabalhadores do frágil sistema de regulações sociais”.

No Brasil, a noção de competência, apesar de já ser conhecida no âmbito das ciências humanas (notadamente no campo das ciências da cognição e da linguística) desde os anos 70, passa a ser incorporada nos discursos dos empresários, dos técnicos dos órgãos públicos que lidam com o trabalho e por alguns cientistas sociais, como se fosse uma decorrência natural e imanente ao processo de transformação na base material do trabalho (MANFREDI, 1999, p. 07).

Crítica dessa lógica, Ramos (2001) nega que a noção de competência tenha substituído plenamente a noção de qualificação. Diante de um alinhamento dessas concepções, essa autora salienta que é preciso compreender a noção de qualificação como uma relação social, cujo conteúdo social e histórico se expressa por suas dimensões conceitual, experimental e social.

A dimensão conceitual reconhece a aprendizagem por vias formais, a dimensão experimental destaca as competências construídas e demonstradas na experiência concreta de trabalho e a dimensão social da qualificação evidencia que tantos outros elementos, além dos saberes e dos diplomas, atuam na configuração da divisão social e técnica do trabalho. Nesse sentido, a concepção de competência profissional não substitui a noção de qualificação, devendo essa primeira estar subordinada à noção de qualificação.

A utilização desse modelo de competências, tal como vem sendo adotado, torna-se perverso por individualizar as potencialidades, “discriminando os talentosos dos que não são

(aparentemente), segundo um critério de valores e expectativas que não é o de quem detém a(s) competência(s)” (PEREZ, 2005, p. 63).

Dessa forma, esse deslocamento da noção de qualificação para competência também tem servido para ampliar o processo de despolitização das relações sociais e de individualização das reivindicações e das negociações, uma vez que as relações têm se pautado cada vez menos por parâmetros coletivos e políticos para se orientarem por parâmetros individuais e técnicos.

Como consequência prática desse deslocamento, Ramos (2001) destaca a ocorrência de um movimento generalizado de reformulação dos sistemas de educação profissional em diversos países. Essas reformas estiveram associadas aos processos de globalização da economia e à crise do emprego, colocando-se a necessidade da criação de novos códigos que aproximem a educação das tendências produtivas.

No Brasil, por exemplo, as reformulações teóricas e socioempíricas referidas a essas tendências incidem mais fortemente na política de educação profissional a partir dos anos de 1990 e tomam corpo jurídico-institucional durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O modelo societário neoliberalizante que se consolidou no Brasil nos oito anos desta gestão presidencial tomou a educação profissional como pedra de toque da agenda traçada para as reformas educacionais, argumentando-se sobre a necessidade de se modernizá-lo coerentemente com os avanços tecnológicos e de organização do trabalho (RAMOS, 2002, p. 403).

Naquele contexto, a noção de competência foi incorporada às políticas que reformaram o ensino médio e o nível técnico da educação profissional. O Decreto no 2.208/97 impôs um conjunto de reformas à educação profissional, sendo a principal delas a separação estrutural entre o ensino médio e o técnico.

Modificada a estrutura do ensino técnico, avançou-se para o processo de reforma curricular, introduzindo-se a noção de competência como referência primordial. A base curricular partiu da análise do processo de trabalho, tendo sua matriz referencial transferida para uma organização modular, adotando-se uma abordagem metodológica baseada na resolução de problemas.

Segundo Ciavatta (2010), a política de educação profissional do governo FHC não se resumiu ao ensino técnico. Ela abrangeu ações voltadas para a qualificação e a requalificação profissional, desviando a atenção da sociedade das causas reais do desemprego para a responsabilidade dos próprios trabalhadores pela condição de desempregados ou vulneráveis ao desemprego.

Esse ideário teve nas noções de “empregabilidade” e “competências” um importante aporte ideológico, justificando, dentre outras iniciativas, projetos fragmentados e aligeirados de formação profissional, associados aos princípios de flexibilidade dos currículos e da própria formação (op. cit., p. 11).

Considerando a educação profissional como o ensino destinado à classe trabalhadora e alternativo ao nível superior, implementou-se a pedagogia das competências visando à adaptação psicológica e física do trabalhador a tais condições e estabelecendo uma dualidade entre as classes sociais. Essa pedagogia ajudou a propagar a ideia de formação flexível por meio da fragmentação curricular e de um tipo de rotatividade formativa onde o trabalhador poderia renovar permanentemente suas competências (CIAVATTA; RAMOS, 2011).

Em uma análise mais profunda, verifica-se que essas reformulações na política de educação profissional fizeram parte do processo de reestruturação produtiva que veio em resposta à necessidade de ajustamento frente aos padrões internacionais de produtividade e de qualidade, elemento básico de competitividade daquele novo cenário socioeconômico.

Com o acirramento da concorrência internacional e a globalização da economia brasileira no início dos anos 90 no Brasil, este padrão de acumulação de capital entrou em crise devido a fatores como a saturação do mercado de bens duráveis, a perda do poder aquisitivo, a entrada de novos países produtores e a formação de blocos regionais. Assim, começou-se a buscar novos padrões, novos modelos de organizações, para fazer frente a estes novos desafios de competitividade (GARAY, 1997, p. 03).

Acrescenta-se ainda que estudos empíricos sobre as transformações ocorridas nos diferentes setores da economia brasileira, desde o início da década de 1990, apontam para a combinação e a sobrevivência de várias estratégias de qualificação e requalificação do trabalho, indicando diferenças regionais e inter e/ou intrasetores da economia (MANFREDI, 1998, p. 06).

Seguindo a tendência internacional, criou-se no Brasil um novo perfil de qualificação da força de trabalho, exigindo dos trabalhadores as seguintes características: escolaridade básica, capacidade de adaptação a novas situações e trato e interpretação de informações. Haveria, também, um estímulo à atitude de abertura para novas aprendizagens e criatividade para o enfrentamento de imprevistos.

A proposta agora é de solicitar um novo perfil do trabalhador em que a sua destreza profissional e suas habilidades técnicas estejam associadas a competências de natureza interpessoal, independente do cargo ou das atribuições que venha a assumir, de modo que seja adaptável, flexível, adquirindo o status de portador de “empregabilidade” (PEREZ, 2005, apud CARDOSO; FRANCISCO, 1998, p. 86).

Entretanto, como mostra o pensamento de Bezerra; Pires; e Felizardo (2008), essas exigências de qualificação profissional requerida aos trabalhadores brasileiros contrastam inteiramente com a nossa realidade contemporânea, reconhecida por elevados índices de desemprego, pela reduzida incorporação de alta tecnologia no processo produtivo e pela situação de precariedade do trabalho.

Por outro lado, verifica-se que:

A competência é enunciada como um princípio formativo adequado à flexibilidade e à complexidade atual dos processos de trabalho, destacando os aspectos subjetivos dos trabalhadores. Porém, ao ser descrita, reduz-se a atividades profissionais prescritíveis num sistema produtivo estável, próprio dos padrões tayloristas-fordistas (RAMOS, 2002, p. 418).

Sendo assim, fica comprovado que o mundo do trabalho no Brasil ainda convive com novas e velhas formas de organização da produção, onde esse “novo momento se constitui de permanências e rupturas e ainda estar fortemente marcado por práticas fordistas” (BEZERRA; PIRES; FELIZARDO, 2008, p. 385).

Dadas às condições de subsunção do trabalhador a lógica do capital na organização produtiva atual, verifica-se que esses sujeitos continuam a executar tarefas mecânicas, rotineiras e repetitivas, tornando-se “meros apêndices da tecnologia”.

Enquanto o discurso oficial dos setores empresarial e governamental defende a constante necessidade de qualificação para os trabalhadores, a prática revela cada vez mais a perda do controle nas atividades laborais por parte desses empregados. Nessa condição, amplia-se a perda da autonomia do trabalhador sobre o processo produtivo.

Depreende-se que as novas propostas educacionais com foco na gestão do conhecimento e das competências organizacionais e profissionais, ou ainda, na gestão do conhecimento teórico e prático, não se traduzem no desenvolvimento pleno da inteligência dos indivíduos, mas induzem a adequação dos sujeitos aos novos ditames da produção (BEZERRA; PIRES; & FELIZARDO, 2008).

Na comparação entre os países latino-americanos e os países desenvolvidos, “estudos comparados sobre formação profissional mostram que somente nesses últimos é que a formação profissional e técnica se associam a uma educação regular, fundamental e média universalizada” (Ciavatta, 2010, p. 05).

Dessa forma, a educação profissional ofertada no Brasil se mantém associada a alternativas compensatórias para a classe trabalhadora, privada de uma autêntica educação tecnológica afinada com os modernos padrões de produção e com os conhecimentos científico-tecnológicos e sociais mais avançados.

Pode-se avaliar que o limitado êxito dessa política de educação profissional decorre, em parte, da sua falta de articulação com as demais políticas governamentais de trabalho e renda. Além disso, ao incorporar elementos do ideário neoliberal, essa política tem se utilizado do custeio público para assegurar a reprodução da força de trabalho, visando simplesmente à formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção. Logo, a qualificação profissional tem sido vista como solução individual para o emprego, contribuindo ainda para ampliar a formação de um conjunto de desempregados ou trabalhadores informais melhores qualificados.

Desse modo, apoiando-se na reflexão de Ramos (2003), é preciso defender e apoiar a construção de uma pedagogia contra-hegemônica que se proponha a superar os princípios que dão significado à noção de competência e resgatam o trabalho como princípio educativo das relações sociais.

Sendo assim, a identificação, definição e construção de competências profissionais não deve se pautar somente pelas necessidades e demandas estritas do mercado, mas devem considerar principalmente a dinâmica e as contradições do mundo do trabalho, os contextos macroeconômicos e políticos e os valores e as lutas dos trabalhadores. A noção de competências no mundo do trabalho deve partir da compreensão dos que vivem as situações de trabalho, ou seja, dos próprios trabalhadores.

Após a análise das adequações da noção de qualificação profissional, passamos a investigar os fundamentos da chamada teoria do capital humano e o seu revigoramento nas políticas de educação profissional.

3.1 A noção de capital humano como eixo condutor da política de educação profissional

A escola, tal como a conhecemos, como a sociedade que a constitui, não são fatos naturais, mas resultantes de processos históricos. A gênese histórica da escola se dá, especialmente, ao longo do século XVIII, dentro do mesmo processo de emergência da ciência moderna e da ascensão da burguesia como classe social hegemônica e como necessidade da crescente divisão do trabalho e do conhecimento vinculado na base dos processos produtivos (FRIGOTTO, 2011b).

A partir da década de 1950, a construção de uma relação linear entre educação e trabalho ocorreu devido a duas determinações básicas. Primeiramente, a luta crescente da classe trabalhadora e a expansão do socialismo. Por outro lado e, principalmente, pelo

acirramento da crise do sistema capitalista e o aumento da desigualdade entre nações, regiões e entre grupos sociais e a radicalização do desemprego estrutural. Nesse contexto histórico, a educação passou a ser concebida, nas sociedades capitalistas, como instrumento para a manutenção do poder do capital.

Citando Ciavatta (2008, p. 281-282), podemos compreender primeiramente a dupla perspectiva dos conceitos educação e trabalho:

O trabalho tem um sentido ontológico de atividade criativa e fundamental da vida humana e tem formas históricas, socialmente produzidas, particularmente no espaço das relações capitalistas. A educação tem seu sentido fundamental como formação humana e humanizadora, com base em valores e em práticas éticas culturalmente elevados, e também ocorre em formas pragmáticas a serviço de interesses e valores do mercado, da produção capitalista, nem sempre convergentes com o sentido fundamental.

Diante do que foi exposto, conclui-se que para entender a função e o sentido social da educação para a classe trabalhadora é preciso conhecer também a própria inserção dessa classe na engrenagem produtiva do sistema capitalista.

Contribuindo para essa discussão, Nosella (2008) apresenta o entendimento de que a relação educação e trabalho pode ser analisada a partir de dois princípios. Enquanto fato existencial, referindo-se às atividades ligadas à sobrevivência humana e às transformadoras da personalidade, valores e competências dos indivíduos e enquanto princípio pedagógico, relacionando-se às questões do surgimento da indústria e da emergência dos movimentos socialistas.

Uma análise do contexto histórico e social das últimas décadas indica que a relação educação e trabalho se transformou devido a grande importância dada ao conhecimento e à constatação da impossibilidade de crescimento produtivo sustentável no capitalismo. Como consequência do grande avanço tecnológico, a educação tem assumido uma função central e estratégica nas relações de trabalho.

Para compreender essa relação entre educação e trabalho um fato histórico a ser analisado é a crise capitalista dos anos de 1970, que produziu grandes transformações no mundo da produção. Essas mudanças expressaram-se na reestruturação produtiva, na introdução de novas tecnologias, nas novas formas de organização do trabalho, na redução de custo da produção, no acirramento da competição entre as empresas, na política guiada pelos organismos internacionais de redução do papel do Estado, no desemprego estrutural e no empobrecimento de grandes massas da população em todo o mundo.

Diferente dos países capitalistas centrais, os países em desenvolvimento só passaram a compreender essa crise econômica nos anos de 1980. Alimentados pela ideologia

neoliberal, eles adotaram medidas socioeconômicas na tentativa de encaminhar uma solução para a crise de acumulação (CIAVATTA, 2008).

Nessas nações emergentes, o Estado passou a exercer uma função decisiva ao regular as reservas públicas de modo a validar as demandas do capital. O posicionamento intervencionista do Estado não teve em si um caráter socialmente comprometido, pelo contrário, voltou-se a aplicar recursos que seriam utilizados em áreas sociais e em ações capazes de proporcionar um retorno financeiro aos interesses do mercado.

Na busca por ingressar na arena internacional e no empenho por conquistar novos mercados consumidores, esses Estados, entre eles o Brasil, passaram a consentir o “aviltamento da classe trabalhadora, em nome da redução nos custos da produção e captação de espaços no comércio global” (CARMO e ALVES, 2013, p. 131).

Como consequência dessa permissividade dos Estados, Santos (2004) afirma que o capital passou a utilizar frequentemente os fundos públicos para reproduzir os seus projetos educacionais. O capital retirou progressivamente o Estado da gestão das políticas educacionais, mas não recusou sua participação enquanto financiador das políticas, papel que lhe foi exigido diretamente, através de transferências de recursos públicos ao mercado educador ou, indiretamente, por meio de retorno fiscal dos investimentos do capital em educação.

No âmbito dos sistemas educacionais, esses países sofreram mudanças significativas na política de formação profissional, adequando-se às necessidades empresariais. Essa formação caracterizou-se sobretudo pelo adestramento ou à conformação disciplinar para o trabalho em equipe, flexibilização, cooperação, resolução de problemas e distanciamento dos movimentos sindicais.

Nos países desenvolvidos e nos latino-americanos, as políticas que buscam aumentar a formação profissional devem-se, primeiro, à busca do aumento da competitividade em escala mundial e segundo, às mudanças provocadas pelo intenso desenvolvimento científico-tecnológico na estrutura produtiva. Nos países desenvolvidos há um vínculo estreito entre a formação profissional e o sistema educacional, o que não ocorre nos latino-americanos (CIAVATTA, 2008, p. 291).

Na América Latina, o ideário para a formação profissional foi difundido pelos diferentes organismos internacionais como indutores de um modelo de educação pautado pelo mercado nos anos de 1990. O Banco Mundial tinha como estratégia o fortalecimento da educação geral (primária e secundária) e a criação de programas específicos de treinamento e formação profissional.

Vale destacar que seguindo a tendência mundial, essa política de formação profissional ocorreu simultaneamente ao processo de diminuição da intervenção estatal nos

mercados e a crescente integração do comércio, dos fluxos de capitais e o intercâmbio de informação e de tecnologia (CIAVATTA, 2008).

Nas últimas décadas, a maioria das políticas educacionais no Brasil tem sido influenciada pelas “recomendações” de organismos internacionais. Atrelado à política de financiamentos das políticas de educação, esses organismos impõem suas diretrizes macroeconômicas e sociais para que os países dependentes caminhem em direção ao modelo de desenvolvimento capitalista.

No primeiro momento, as concessões de empréstimos se destinaram às políticas educacionais ligadas ao ensino primário, visando assegurar um ensino mínimo à população. Já nos últimos anos, a grande preocupação passou a ser a universalização da educação básica, a introdução de inovações tecnológicas, novas formas de gerenciamento e municipalização da educação, tendo a privatização como base das mudanças requeridas. Em ambos os momentos, essa política de financiamento teve como objetivo o provimento de técnicas para atender as demandas do setor produtivo e contou com o protagonismo do Estado para implementar políticas educacionais formais (SANTOS, 1997).

Nesse cenário de globalização da economia, esses organismos de financiamento internacional, com a “conveniência” dos estados nacionais, passaram a sustentar que a insuficiência de capital humano é a grande responsável pela pobreza e pelo atraso econômico dos países em desenvolvimento. Nessa lógica, o capital humano, entendido como instrução e treinamento prático, seria capaz de produzir um maior desenvolvimento econômico, uma vez que o investimento em educação garante uma taxa de retorno positivo pelo aumento da produtividade.

Entende-se que a acumulação do capital humano não se limita ao período escolar, podendo ser considerado um conjunto de características que foram alimentadas em distintos espaços e nas diferentes etapas de vida de um indivíduo.

De acordo com Saviani (1994), o surgimento da teoria do capital humano fez com que a educação passasse a ser entendida como algo não meramente ornamental, mas decisiva para o desenvolvimento econômico. Desenvolveu-se, assim, uma estreita ligação entre educação e trabalho, considerando que a educação potencializa o trabalho (SAVIANI, 1994).

Buscando uma resposta para a questão de como diminuir a desigualdade entre nações e entre indivíduos, Theodoro Schultz formulou durante a década de 1950, nos Estados Unidos, a tese de que o capital humano de um país sintetiza sua capacidade de produtividade, com impacto direto sobre o grau de crescimento econômico e do nível de renda dos trabalhadores (FRIGOTTO, 2011b).

Na perspectiva dessa teoria, a produtividade é uma dimensão econômica construída, adquirida ou acumulada mediante um investimento (especialmente em educação e marginalmente em outras áreas como saúde). Nesse sentido, a educação formal constitui a variável principal, devido a sua capacidade de determinar a produtividade futura do indivíduo (RAMOS, 2016).

Ao abordar os impactos do capital educacional nas práticas produtivas dos indivíduos numa estrutura socioeconômica capitalista, o discurso corrente sobre essa relação tende a valorizar os efeitos da escolaridade diante da renda obtida pelos trabalhadores e das suas chances de inserção no mercado de trabalho:

A percepção de que a educação é investimento e que a capacidade produtiva do trabalho é, em grande medida, um meio de produção originado reforça a preocupação com a qualificação do trabalhador, entendida como potenciadora do crescimento econômico e das chances individuais de acesso a melhores postos de trabalho. Logo, o capital educacional, acumulado pelo trabalhador, asseguraria não só sua maior produtividade, como explicaria as diferenças individuais de oportunidades de inserção no mercado e de remuneração recebida (BALASSIANO, 2005, p.34).

O pressuposto de que os investimentos em capital humano elevariam as condições de vida das pessoas fez com que as políticas educacionais passassem a ser analisadas pelas suas taxas de retorno e pela produtividade alcançada com os investimentos realizados.

A noção de capital humano manteve a ideia da educação como forma de integração, ascensão e mobilidade social, concebendo a política educacional como um instrumento propulsor do crescimento econômico. Nessa perspectiva, a própria educação passou a ser definida pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual a contribuição do capital humano para a produção econômica.

Ao analisar o surgimento da teoria do capital humano e sua efetivação, Rodrigues (1997) indica que diante de um desenvolvimento desequilibrado e das grandes diferenças sociais dos países capitalistas, o capital precisava explicar e justificar a permanência desses problemas. No campo macroeconômico, era preciso explicar as diferenças de desenvolvimento entre os países e, no aspecto microeconômico, era necessário justificar as diferenças entre os indivíduos quanto ao acesso à renda e aos bens materiais e culturais. Desse modo, elegeu-se a educação como causa dessas duas ordens de problema.

Ao justificar que os países em desenvolvimento e os próprios indivíduos não investiram adequada e suficientemente em educação, a teoria do capital humano transfere para esta área social o problema das contradições e da estruturação classista da sociedade capitalista.

Durante a ditadura militar no Brasil, os ciclos de reformas educacionais incorporaram a doutrina do capital humano. A Lei de Diretrizes e Bases (5.992/71) foi inspirada nesta noção, prevendo inclusive a profissionalização compulsória na educação básica (FRIGOTTO, 2011b).

No Brasil contemporâneo, essa teoria continua sendo bastante difundida pelos planejadores de políticas educacionais. A valorização das políticas de educação profissional atestam a influência dos fundamentos dessa teoria. Os discursos oficiais dos governos FHC, Lula e Dilma e os programas de formação profissional enfatizam a ideia de que o investimento em educação, ao aumentar a qualidade da força de trabalho, propicia ganhos de produtividade e o aumento da criação de postos de trabalho de melhor qualidade, conduzindo ao crescimento econômico.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (1996), o Plano Nacional de Qualificação (2004) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego - Pronatec, instituído em 2011, são exemplos de programas de educação profissional voltados para atender fins econômicos. Esses programas foram estruturados sob a concepção de que a qualificação da força de trabalho atua como vetor do crescimento econômico, podendo inclusive funcionar como “solução” para as crises de desemprego.

O equívoco dessas políticas serve para mostrar que as sociedades de capitalismo dependente, como a brasileira, até hoje não dispõem de um sistema nacional de educação efetivo nem conseguiram universalizar a escola elementar (FRIGOTTO, 2011b).

No Brasil, verifica-se ainda a existência de uma formação profissional mais complexa, rica e que desenvolve conhecimentos, valores e atitudes para aqueles que não precisam vender sua força de trabalho e uma formação mais prática, restrita e adestradora para aqueles que, ao venderem necessariamente sua força de trabalho, irão desenvolver um trabalho manual ou de execução (FRIGOTTO, 2011b). A esse grupo social de trabalhadores que vendeu sua força de trabalho resta ainda uma formação social e ideológica para o trabalho.

Aproveitando essa dualidade, os planejadores de políticas educacionais acabam transferindo às vítimas de um sistema social montado sobre a desigualdade e a exploração dos trabalhadores a responsabilidade pela crise estrutural no mundo do trabalho. Por se basear em uma concepção de sociedade na qual ignora as relações desiguais de poder, as citadas políticas de educação profissional são utilizadas para ocultar às diferenças de classes, consolidando a ideia de que os indivíduos que não conseguiram uma posição social melhor devem ser responsabilizados pela falta de mérito.

Na concepção de Carmo e Alves (2013), a teoria do capital humano, embora inicialmente mencionada na década de 1950, contém reformulações ainda presentes na atualidade brasileira, resultando em frequentes desregulações entre os interesses reais daqueles que buscam a escola e os elementos que parecem nortear a prática pedagógica a partir da lógica capitalista.

Na América Latina, a propagação da teoria do capital humano traz implícita uma ideologia alienante que negligencia a origem histórica da exclusão, cuja orientação se assenta na visão simplista de educação como fonte de superação da tragédia social no mundo subdesenvolvido (CARMO E ALVES, 2013, p. 132).

O grau de alienação dessa teoria pode ser constatado no momento em que se tenta justificar a mobilidade social por meio da democratização do acesso aos diferentes níveis de educação, suprimindo possibilidades de negociação entre a classe trabalhadora e os detentores dos meios de produção.

Para Ramos (20016) as discussões sobre capital humano devem gravitar em torno de variáveis qualitativas como capacidade cognitiva e habilidades e não sobre uma base quantitativa vinculada aos anos de estudo. Justificando sua análise, ele afirma que um ano de estudo no Brasil não equivale a um ano de estudo na Finlândia. Da mesma forma, o retorno de um ano de estudo no Brasil dos anos 90, diante dos avanços qualitativos da educação, diferem significativamente de um ano de estudo no Brasil atual.

Devido às tantas controvérsias teóricas e empíricas a respeito dessa teoria, as políticas de educação profissional que se propõem a solucionar o problema do baixo crescimento econômico dos países e o baixo nível da renda dos trabalhadores tornam-se bastante questionáveis.

Ao passar do tempo, a teoria do capital humano tem se revestido de novas ideias e incorporado novos parceiros para disseminar os ideais mercadológicos. A educação continua direta ou indiretamente servindo ao capital, seja formando a mão de obra e o tipo de homem que é útil para este sistema, ou seja, pela ocultação das relações sociais e das desigualdades provocadas por este modelo.

Atualmente, os ideais da teoria do capital humano reaparecem com uma nova roupagem e estão entrelaçados com os objetivos educacionais das agências multilaterais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). Diante de um quadro de ampla competitividade entre as nações, estes organismos internacionais continuam impondo o modelo educacional a ser seguido através de políticas, programas e projetos.

Segundo Frigotto (2011b), no contexto do que a literatura denomina de capitalismo tardio, a teoria do capital humano tem ampliado suas mistificações com as noções de sociedade do conhecimento, qualidade total, pedagogia das competências e empregabilidade e empreendedorismo.

Esse revigoramento dessa teoria busca justificar a necessidade de articular as políticas educacionais com as demandas do setor produtivo nacional, aportando sentidos e valores à escolarização, norteando de forma altamente ambígua a prática educacional.

Desse modo, essa noção de capital humano tem servido muito mais para orientar processos educativos contrários ao direito à educação básica unitária do que tem se constituído em estratégia efetiva para diminuir as desigualdades entre países e entre os grupos sociais.

Diante dessas constatações, compreende-se que ainda é preciso modificar as bases teóricas dos modelos educacionais vigentes e em seu lugar implantar um projeto de educação que busque refletir criticamente as relações sociais. Deve-se, portanto, construir uma concepção de qualidade para a educação, fundamentalmente antagônica à concepção mercantil fragmentária e pragmática da noção de capital humano.

3.2 Mercantilização da educação

No entendimento de Liliene Luz (2011), o processo educacional, desde sua origem, é permeado pela lógica social vigente. Diferente do que muitos ainda discursam, não é a escola que pauta as mudanças sociais, mas a sociedade que pauta a prática educativa. Nesse sentido, as últimas décadas do século XX e a primeira do século XXI serviram de cenário para o retorno da educação, em novo patamar, ao centro do debate público:

A dimensão da globalização da economia desencadeada pela Revolução Informacional, além de significativas mudanças na ordem social, econômica e política contemporânea, altera o tipo de demanda por educação. Do trabalhador desqualificado da linha taylorista passa-se a demandar um trabalhador capaz de tomar decisões, de adaptar-se a constantes mudanças e de aperfeiçoar-se pela vida toda (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, P.874).

Nos anos 1980, começa na Inglaterra e demais países, a instauração da política neoliberal, impondo novas reformas educativas que implicam em mercantilizar o processo educativo incitando a lógica mercantil nas relações educacionais (LIBÂNEO, 2012).

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes.

Nos anos de 1990, esses organismos internacionais entraram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental. Ciavatta & Frigotto (2003) analisam que os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desempenharam a função de condutores das reformas dos Estados nacionais, sobretudo dos “países do capitalismo periférico e semiperiférico”.

Órgãos como o Banco Mundial e a UNESCO procuraram mostrar que educação superior não se apresenta apenas como um subsetor discreto dentro do setor educacional e que, ao contrário, é peça fundamental de um sistema que se tornou mais flexível, diversificado, “eficiente” e responsável diante da economia do conhecimento.

Nessa perspectiva, vale destacar que essas duas organizações tinham visões absolutamente opostas não só sobre o ensino superior, mas em geral sobre educação. O Banco Mundial, dada a sua natureza comercial, partia de uma visão economicista da sociedade, ao passo que a UNESCO, considerava a educação, em seu conjunto, um bem público. A UNESCO discute a sociedade como uma entidade coletiva, ao passo que o Banco Mundial dá a impressão de ver a sociedade apenas como um mecanismo para regular o sistema de mercado.

Partindo de diagnósticos semelhantes que apontavam sobretudo para problemas de financiamento generalizados e de diversificação das instituições de ensino superior, o Banco Mundial publicou, em 1994, um documento com o título “Educação superior: aprender com a experiência” e a UNESCO lançou, em 1995, a versão final do título “Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior (DIAS, 2004). Ambos os documentos tiveram grande influência no desenvolvimento de políticas educacionais no mundo inteiro e as questões neles colocadas continuam a ser objeto de discussões nos fóruns internacionais sobre educação.

Nessa mesma linha de ação, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) aprovou o chamado Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (AGCS) que tinha por objetivo a liberalização do comércio de todo tipo de serviço, dentre eles a educação.

É interessante ter presente o papel da OMC, pois em 2000, numa de suas últimas reuniões, sinalizou para o capital que um dos espaços mais fecundos para negócios rentáveis era o campo educacional. [...] No plano jurídico-econômico, a Organização Mundial do Comércio (OMC) vai tecendo uma legislação cujo poder transcende o domínio das megacorporações e empresas transnacionais. (CIAVATTA & FRIGOTTO, 2003, p.96).

Representando os interesses de um grupo de países desenvolvidos, a OMC busca consolidar a posição de considerar a educação mais como mercadoria que como bem público.

Diante de um contexto de mudanças macroeconômicas globais, orientadas por Estados hegemônicos e organismos multilaterais a seu serviço, que contam com a anuência voluntária ou não dos demais países periféricos, a educação, ao mesmo tempo em que foi criticada por não responder às demandas sociais, passou por transformações de sua identidade histórica: de direito de cidadania, herdado do ideário do Estado de Bem - Estar, parece transformar-se a cada dia em um bem privado ou mercantil, isto é, moeda de troca entre indivíduos e entre indivíduos e organizações comerciais nacionais ou transnacionais (EDUCAÇÃO, 2003).

Entre os principais sintomas dessa profunda transformação identitária da educação, podemos citar:

- a) A estagnação ou redução do financiamento público, em especial da educação superior;
- b) A grande expansão da educação privada *lato e stricto sensu* e a adoção de claros processos de mercantilização dos serviços;
- c) A crescente privatização interna das instituições públicas via venda de serviços, consultorias e outros mecanismos, entre os quais se destacam as fundações privadas de apoio institucional;
- d) O surgimento de novos modelos empresariais provedores de serviços educacionais com fins lucrativos orientados pelo mercado, as universidades corporativas, escolas e universidades virtuais e os consórcios de instituições públicas e empresas privadas;
- e) Os novos sistemas de coordenação, avaliação e controle que, estimulando a administração gerencial e a competição de tipo empresarial, submetem os subsistemas de ensino, inclusive os públicos, aos mecanismos e interesses do mercado e destroem a autonomia da instituição escolar;
- f) A indústria dos dispositivos pedagógicos extra-escolares (softwares educativos, entre outros) para incremento da competitividade

escolar e o mercado de serviços especializados, que incluem empresas prestadoras de serviços psicopedagógicos (tutorias remotas, entre outros).

Seguindo a ideologia do capitalismo liberal, essas transformações passaram a considerar a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é antes de tudo econômico, o que se adapta perfeitamente ao modelo de mercado. Além disso, as teorias e práticas pedagógicas dessa ideologia transformaram o ato educativo em mero processo de instrução e qualificação pessoal, fazendo com que as “soluções de tipo liberal” favoreçam as contradições e disfunções da educação (SANTOS; MELO & LUCIMI, 2012).

A escola desejada por essas políticas neoliberais tem duas características principais: a submissão aos imperativos econômicos e a dependência das demandas dos diferentes componentes da sociedade, entre os quais estão os pais. Ela apenas concebe o saber na sua dimensão de ferramenta para agir, de instrumento para ter êxito social, de capital individual para aumentar as rendas futuras. O “capital humano” é a pedra angular da reorientação dos dispositivos educativos e até mesmo o próprio espírito da educação (VASCONCELOS, 2003, p. 1045).

A partir da noção de capital humano, a educação foi tratada como recurso privado que pode “assegurar” uma posição social mais vantajosa aos indivíduos. Ao aproximar a relação educativa como as relações de tipo comercial, a modernização conservadora do Estado e da sociedade tende a fazer do campo educacional a mais nova fronteira de expansão do capital na dita sociedade do conhecimento.

O documento produzido pelos representantes dos países do capitalismo central, conhecido como *Consenso de Washington*, balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria a orientar as reformas sociais nos anos de 1990 (CIAVATTA & FRIGOTTO, 2003, p. 95).

O conjunto de pressupostos assumidos e partilhados por esse projeto econômico-social se resumia na ideia matriz de que o mundo estava em um novo tempo, devendo a sociedade se ajustar a era da globalização, da modernidade competitiva e da reestruturação produtiva.

Avaliando o campo educacional, é possível perceber que as orientações do Consenso de Washington serviram para aumentar e legitimar as desigualdades sociais, pois diante das medidas de contenção das despesas públicas, o direito à educação passou a inscrever-se cada vez mais na esfera privada.

Discutindo a questão da mercantilização da educação no Brasil, Sader (2003) analisa o que ele chamou de “Uma das operações teóricas e políticas mais bem-sucedidas do neoliberalismo”, isto é, a instauração do debate em torno da oposição entre estatal e privado.

Segundo o autor, esse debate impõe “um campo duplamente favorável às teses neoliberais, porque, por um lado, permite uma mais fácil desqualificação do estatal e, por outro, desloca um dos termos essenciais do debate: o público”.

Enquanto que a ação estatal é vista como ineficiente e burocrática, idealiza-se que a atividade privada possui virtudes como as de espaço de liberdade individual, de criação e de dinamismo. Dessa forma, o Estado brasileiro tem sido facilmente identificado como desqualificável, contribuindo para o surgimento da figura de um Estado privatizado. Um Estado que arrecada do mundo do trabalho e transfere recursos para o setor financeiro, gastando mais com o pagamento dos juros da dívida que com educação e saúde. Nessa lógica, o privado surge como polo privilegiado.

Na visão de Sader (2003), essa situação tem feito da ação estatal um campo de disputa, estando dominada pelos interesses privados. Nesse esquema, o polo oposto ao estatal “é a negação da cidadania, é o reino do mercado, aquele que, negando os direitos, nega a cidadania e o indivíduo como sujeito de direitos”. Desse modo, ocorre uma polarização não entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil.

Analisando a transformação da educação em mercadoria no Brasil, Oliveira (2009, p. 741) sustenta que o processo de desenvolvimento de um setor empresarial na educação é antigo, remontando, pelo menos, ao período da ditadura militar. Entretanto, esse processo ocorria de forma bastante dissimulado, devido à proibição legal de que as instituições de ensino obtivessem lucro. “Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 é que se explicitou a possibilidade de existência de escolas com fins lucrativos”.

Por outro lado, a elaboração da Constituição de 1988 representou um marco da luta política contra-hegemônica, que resistiu à ideia de fazer da educação mais um setor privilegiado do mercado internacional. A partir dela os movimentos sociais obtiveram algumas conquistas, em que fizeram-se ouvir e ter suas reivindicações contempladas, reafirmando a educação como direito de todos os cidadãos no texto constitucional (SANTOS; MELO & LUCIMI, 2012).

Entretanto, a história tem comprovado que a Constituição de 1988 permaneceu distante de uma concretude aos sujeitos que compõem o sistema de educação brasileiro, impondo aos diferentes grupos condições sociais desiguais. Com o protagonismo das políticas conservadoras, a formação profissional e a educação superior no Brasil sofreram uma série de modificações qualitativas em sua concepção, organicidade e função social.

Segundo Dourado (2002), tais políticas passaram a ser demarcadas por opções e interesses sociopolíticos articulados às mudanças no cenário contemporâneo, que se traduzem

na apreensão das determinantes históricas que balizam o processo de reforma do Estado brasileiro.

No caso brasileiro, demarcado historicamente por um Estado patrimonial as arenas tradicionais do poder político sofrem alguns ajustes na direção da mercantilização das condições sociais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado (op. cit., p. 236).

Esse conjuntura política e econômica contribuiu para uma maior concentração de riquezas, privatização da esfera pública e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a diversificação e intensificação dos processos de exclusão social.

A partir do curso dos anos 1990, o plano privatizante da Educação encontrou força e incentivos, contando com o respaldo de setores da burguesia e da mídia nacional, através de propagandas que visam legitimar ações como "Amigos da Escola" e "Adote um Aluno", do programa Comunidade Solidária, que buscavam imputar à sociedade civil a responsabilidade para com a educação. Ademais, as grandes empresas passaram a intervir fortemente na orientação da Educação pública, por meio de parcerias intermediadas com as organizações não governamentais (ONGs), grupos técnicos, fundações empresariais, entre outras.

Segundo Luz (2011), o poder público, no contexto das reformas, priorizou a interlocução com o setor privado na formulação e na implementação das políticas educacionais e criou uma série de aparatos legais e administrativos para consolidar essa interlocução com o Estado, principalmente no que favorece às parcerias. Nesse caso, podemos citar como exemplos:

A Lei n. 9.608/1998, que dispõe sobre os serviços voluntários; a Lei n. 9.637/1998, que qualifica as entidades como "pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos", e a Lei n. 9.790/1999, que regulamenta a participação do Terceiro Setor na gestão pública. (op. cit., p. 443).

Isso comprova que o poder público não apenas acolheu como também facilitou a entrada do ideário empresarial no campo educacional. Além de não pagarem os impostos a que deveriam ser obrigadas, essas empresas privadas passaram a receber legalmente financiamento público para custear suas ações. Ao agregar em sua estrutura organizacional uma "instituição" de cunho filantrópico, elas conseguiram obter ainda mais lucro sobre suas atividades.

A partir do projeto de economização educacional brasileiro, a escola passou a ser vista como setor privilegiado pela elite dominante; privilegiado não através de investimentos financeiros, e sim através de mecanismos de precarização para as

escolas das massas populacionais com menos condições econômicas (Santos; Melo & Lucimi, 2012, p. 13).

Ainda durante os anos 1990, especialmente no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o Plano Nacional de Educação (PNE), sem considerar todos os esforços e estudos realizados pela classe de educadores e demais sujeitos comprometidos com uma medida que compreendia a mudança qualitativa da nossa Educação

[...] A subordinação consentida aos organismos internacionais, tutores dos interesses do grande capital, a participação ativa nesses organismos e a adoção das políticas neoliberais veiculadas por eles aumentaram no Brasil a desigualdade. A cidadania, como conquista na direção política da solução dos problemas nacionais, é mais uma palavra que encobre o fenômeno da exclusão dos “cidadãos” brasileiros de diversas instâncias da vida social, a exemplo da educação (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 120).

Sendo assim, a educação assume um novo papel, “não mais em razão de sua função social e cultural de caráter universal, mas da particularidade das demandas do mercado” (FRIGOTTO, 2011, p. 247). Essa lógica educacional mercantil atrelada, sobretudo aos aspectos econômicos da sociedade, valoriza uma formação alheia aos graves problemas sociais e é consubstanciada pela demanda definida pelo mercado e seus agentes reguladores.

O primeiro governo Lula, por sua vez, reformulou o ensino superior e garantiu a expansão do ensino técnico, mas seguiu as bases privatistas herdadas do governo FHC, legislando em favor de um ensino cada vez mais técnico e voltado para o mercado. As políticas educacionais desse governo estiveram alicerçadas em ações, tais como: ampliação do Fies, que consumiu de 1999 a 2003 cerca de R\$ 2 bilhões sob a forma de certificados para que as instituições privadas saldarem suas dívidas junto ao INSS; renegociação da dívida das IES inadimplentes junto à Caixa Econômica Federal; prorrogação da DRU de 2004 até 2007, o que significa a desvinculação de 20%, não só dos impostos federais da educação, como também do salário-educação, ou seja, cerca de R\$ 4,2 bilhões a menos para a educação, em âmbito federal; e ampliação da isenção fiscal dos privatistas da educação superior, por meio do ProUni (LIMA, 2007, p. 173).

No segundo governo Lula observou-se uma expansão das matrículas no setor público, devido a grande intensidade de ingressantes em 2009 e 2010 por conta dos programas de expansão das universidades federais.

Resultante de um acordo firmado entre o governo e as IES, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) tornou-se outro exemplo

emblemático. Embora tenha injetado recursos significativos nas universidades federais, visando sua expansão e reestruturação, o faz mediante a imposição de objetivos como aumentar o número de alunos por professor em cada sala de aula da graduação e diversificar as modalidades dos cursos de graduação por meio da flexibilização dos currículos, da educação à distância e da criação de cursos de curta duração. Esse acordo tem gerado efeitos negativos sobre a qualidade formativa dos sujeitos, sobretudo pelo aligeiramento do processo formativo.

Desta feita, verifica-se que as parcerias público-privadas se materializaram por meio de ações governamentais que garantiram isenção fiscal para o setor privado em troca da oferta de vagas públicas em suas instituições, tal como ocorreu com o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Ao se incentivar a criação de instituições privadas de ensino, utilizando até mesmo recursos públicos para financiar sua manutenção, agrava-se a precariedade do ensino público e a desigualdade social. A escola pública acolhe as populações mais frágeis sem, no entanto, ter recursos para garantir uma educação digna e de qualidade.

Já ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, notou-se que o campo educacional passou por um processo de ampliação e ainda de mudanças qualitativas, em constante ajuste em face das mudanças sócio-metabólicas do capital (NASCIMENTO, 2016). Nesse contexto, as políticas de expansão da educação continuaram a configurar-se por meio de movimentos assíncronicos e por práticas de natureza pública e privada, com predominância destas últimas.

Além da expansão da oferta de vagas, presenciais ou a distância, tanto na educação básica quanto, em maior escala, na educação superior, difundiram-se outras atividades comerciais. No ensino básico, primeiro cresceu a venda de materiais pedagógicos e depois foi instituída a venda de serviços e “pacotes” educacionais voltados para a definição da gestão do sistema público de ensino. Enquanto isso, a oferta de educação superior na rede pública não foi capaz de competir quantitativamente com a iniciativa privada:

As estratégias de expansão da educação superior no Brasil correram seguindo três tendências básicas: reorganização do sistema público pela racionalização dos recursos; expansão da rede privada; Educação à Distância (EaD) com destaque para as duas últimas, conforme as orientações internacionais (NASCIMENTO, 2016, p. 08)

No processo de expansão das políticas para a educação superior, por exemplo, constataram-se novos indicativos de integração da ação estatal com os interesses do mercado: diversificação do sistema de expansão da educação superior, aferição da qualidade de ensino

mediante sistema de avaliação, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais e ênfase no papel da educação a distância e uma tendência de financeirização do sistema educacional.

Nesse último quesito, Oliveira (2009) avalia que ao se identificar que o setor de educação superior sofreria rápida expansão, a atenção dos fundos de investimento voltou-se para essa área, ocasião em que foram constituídos os primeiros fundos de investimento exclusivamente direcionados à educação:

Esses fundos têm condições de injetar altas quantias em empresas educacionais, ao mesmo tempo em que empreendem ou induzem processos de reestruturação das escolas nas quais investem, por meio da redução de custos, da racionalização administrativa, em suma, da “profissionalização” da gestão das instituições de ensino, numa perspectiva claramente empresarial (op. cit., p. 743).

Em entrevista exclusiva ao site de notícias “Brasil de Fato”, no dia 01/07/2015, o professor titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Roberto Leher, discute os impactos dessa lógica mercantilizada presente na educação brasileira e aponta como os grupos financeiros tentam dominar a educação pública.

Para Leher, os recentes processos de fusões entre grandes grupos educacionais, como Kroton e Anhanguera, representam a síntese deste processo de inversão de valores, em que o primordial não é mais a educação em si, mas a busca de lucros exorbitantes por meio de fundos de investimentos. Esse processo levou a Kroton e a Anhanguera a constituírem, no Brasil, “a maior empresa educacional do mundo, um conglomerado que hoje já possui mais de 1,2 milhão de estudantes, mais do que todas as universidades federais juntas”. Destaca-se ainda o fato de que cinco fundos possuem cerca de 40% das matrículas da educação superior brasileira, e três fundos têm quase 60% da educação à distância no Brasil.

Essas fusões têm ajudado a instituir um projeto de classe, com objetivos e concepções claras de formação, de modo a converter o público atendido em capital humano, em que este é educado na perspectiva da produção. Através de mediações pedagógicas, inicialmente colocada em prática por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), essa racionalidade interpreta os anseios dos setores dominantes da sociedade brasileira. No mais, essa agenda educacional também é viabilizada quando os programas articulados dos Estados e Municípios aderem às metas do movimento “Todos pela Educação”. Este movimento articula grandes grupos econômicos como bancos, empreiteiras, setores do agronegócio e da mineração e os meios de comunicação que procuram ditar os rumos da educação no Brasil.

Ademais, o sistema educacional brasileiro tem assegurado principalmente o crescimento da área de formação tecnológica, tendo por base a concepção de sociedade do conhecimento e seus novos padrões de competência. A partir de uma análise comparativa, na qual relaciona os dados entre os anos de 2003 e 2014, o INEP indica que a maior variação positiva registrada no número de concluintes foi no grau de formação tecnológico, concluindo, neste último ano, dez vezes mais estudantes que em 2003. Assim, essa área tem se constituído no campo mais propício ao ajustamento por uma formação polivalente e puramente técnica.

Esse acréscimo quantitativo tem sido determinado por elementos conjunturais demarcados pela crise estrutural do capital e suas estratégias para manutenção do sistema e retomada de crescimento da taxa de lucro, estando vinculado às reconfigurações produtivas e políticas que conformam uma nova sociabilidade imposta pelo mercado e viabilizadas pelo Estado brasileiro.

No último Censo da Educação Superior publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), referente a 2014, havia no País um total absoluto de 2.368 organizações ofertantes de ensino superior (entre universidades, faculdades, centros universitários, institutos federais e centros federais de educação). Se comparados com as informações dos censos anteriores, os dados atuais tornam-se ainda mais significativos. Senão, vejamos: em 1980, havia 882 instituições, tendo crescido esse número em 1990 para 918 e, em 2000, para 1.980. A evolução entre os anos 1980 e 2000, ou seja, em 20 anos, portanto, foi de 1.098 instituições, ao passo que, entre este último ano e 2014, isto é, em 14 anos, a cifra é de 1.270 instituições de ensino superior (NASCIMENTO, 2016, p. 06).

Só em 2014, mais de um milhão de estudantes concluíram a educação superior no Brasil, havendo certa estabilidade no percentual de concluintes da modalidade presencial com relação ao ano anterior. Enquanto isso, ocorreu uma significativa elevação no percentual relativo aos cursos da modalidade EAD, com aumento de 17,8%.

Já no âmbito da Educação Profissional, as políticas educacionais também se voltaram à formação de mão de obra para o mercado, inclusive em parceria com a esfera privada. Através dos programas que subsidiam com recursos públicos a oferta privada de educação, o Estado tornou-se um incentivador dessas instituições e um defensor dos interesses do capital. O Decreto 5.154/2004 permitiu variadas formas de oferta e organização da Educação Profissional, legitimando a oferta dos cursos técnicos “aligeirados”.

Nascimento (2016) destaca que a chamada revolução tecnológica e os imperativos econômicos contribuíram para a predominância do discurso de uma economia global pautada no conhecimento, atrelando o sistema educacional ao princípio da competência na organização curricular da educação profissional.

Por consequência, essa educação profissional tem se caracterizado pela negação do conhecimento, tendo sua oferta baseada no ensino a distância, na fragmentação dos currículos, na redução do tempo de duração dos cursos e no treinamento docente em serviço, “além da implementação da pedagogia das competências ou, de um modo mais genérico, do aprender a aprender” (JIMENEZ & SEGUNDO, 2007, p. 125).

Por lidarem com financiamento de fundos públicos, as entidades vinculadas ao chamado Sistema S, como é o caso do Senai, foram bastante questionadas pelas suas propostas educacionais. Essas entidades recebem volumes extraordinários de recursos financeiros para ofertar cursos e oportunidades de lazer e cultura à sociedade brasileira. Só em 2016, a Receita Federal repassou R\$ 16 bilhões arrecadados de tributos a nove entidades desse sistema.

No entanto, o que se pode perceber é que essas ofertas, a grosso modo, ocorreram sem um controle sobre o quantitativo e a qualidade do ensino. Nem sempre a gratuidade facilitou o ingresso de novos beneficiários e a carga horária dos cursos, por vezes, impedia a efetivação de uma formação profissional dos capacitados, afastando o interesse público nessa ação.

Logo, essa questão que envolve a utilização de fundos públicos pela iniciativa privada também evidenciou um processo de transformação do setor educacional em atividade mercantil. Até mesmo a concepção de um projeto neodesenvolvimentista, implementada especialmente nos governos Lula e Dilma, visou a atender às demandas de crescimento econômico vislumbrado pelo capital. Ao incentivar a formação profissional, especialmente de nível superior, em um contexto em que o mundo do trabalho não consegue e nem pretende absorver o contingente de trabalhadores que ofertam sua força de trabalho, esse projeto neodesenvolvimentista contribui para o fortalecimento da lógica de subsunção do trabalho ao capital.

Com base na investigação feita por Santos; Melo & Lucimi (2012, p. 11) em que se constatou que “as grandes empresas passaram a financiar e controlar a gestão do processo educativo nos países considerados periféricos ou subdesenvolvidos”, concluímos que parte dos fracassos encontrados entre os projetos de reestruturação econômica e social são referentes ao poder do setor econômico frente ao setor político desses países.

Nessa mesma perspectiva analítica, encontramos no estudo de Oliveira (2009), elementos que comprovam a tendência de financeirização da educação brasileira, posto que é o setor financeiro que assume a hegemonia na educação privada no país. Esse processo de

financeirização ocorre através da compra de instituições de ensino e do seu aperfeiçoamento, por meio da implantação de uma gestão administrativa mais profissionalizada.

Nota-se, portanto, que a interferência da ideologia econômica neoliberal no processo educacional repercute sobremaneira no quadro contemporâneo da Educação brasileira, introduzindo uma lógica de degradação em relação ao investimento e ao reconhecimento social dessa área. Orquestradas pelo Estado ajustador, um conjunto de medidas vêm sendo implementadas no âmbito da Educação, cujas implicações se expressam, de um lado, na ampliação das unidades de ensino e, no seu avesso, na redução dos recursos destinados à manutenção da política.

As privatizações e a subordinação aos organismos multilaterais, com a adesão à cartilha do Consenso de Washington, consolidaram um processo de inserção passiva do Brasil na economia internacional, fazendo com que o Estado perdesse seu papel ativo no setor produtivo. Por outro lado, a ausência de uma efetiva política pública, com investimentos no campo educacional, compatíveis com os níveis de desigualdade social que assolam a sociedade brasileira, tem produzido um quadro em que as medidas paliativas reiteram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis.

3.3 A dinâmica do mercado de trabalho no Brasil recente

A reflexão sobre o mercado de trabalho em qualquer momento histórico exige sempre que consideremos o que é, exatamente, o mercado de trabalho. Sob o modo de produção capitalista, o mercado de trabalho é uma esfera subordinada ao nível e ao ritmo da atividade econômica. Sendo assim, a análise do mercado de trabalho de um país requer uma compreensão aprofundada da sua posição na divisão internacional do trabalho, do seu perfil tecnológico e industrial, bem como sua capacidade de implementar políticas econômicas favoráveis à geração de empregos e sua capacidade de regular tal mercado (CARLEIAL, 2015).

O estudo do mercado de trabalho contém em si mesmo algumas dificuldades e polêmicas peculiares. Segundo Ramos (2007), a grande dificuldade relativa ao assunto está em definir o trabalho como uma mercadoria como outra qualquer, e que por isso teria um preço definido por sua oferta e demanda.

Na visão desse autor, existem três determinantes do desempenho do mercado de trabalho. O primeiro, de cunho mais estrutural e que acaba sendo o principal determinante da

natureza do seu funcionamento, diz respeito às instituições que o regem. Entende-se assim que as instituições do mercado de trabalho são em boa parte resultantes do processo cultural em que está imerso cada país ou sociedade. O segundo determinante diz respeito às condições macroeconômicas, internas e externas, que ajudam a definir ou a delimitar a demanda por trabalho. Já o terceiro componente se relaciona à capacidade do mercado de trabalho de prover em grandezas absolutas valor, tendo a quantidade e a qualidade como componentes principais da força de trabalho, que vão definir em boa medida a sua capacidade produtiva. Nesse caso, constata-se que:

A quantidade da força de trabalho é uma função do total da população do país, da quantidade de adultos existente, da disposição ao emprego feminino e dos salários pagos – dado que os trabalhadores decidirão o quanto ofertar de trabalho de acordo com o que lhes é oferecido pecuniariamente. A qualidade da força de trabalho é resultante do nível educacional dessa população que, em conjunto com o estoque de capital existente no país, irá determinar a produtividade do trabalho (op. cit., p. 07).

Diante desse entendimento, percebe-se que a evolução do mercado de trabalho no mundo capitalista como um todo resulta do modo como esses determinantes atuam na conjuntura política e social que engloba a transição do paradigma econômico em direção à abertura das fronteiras da economia, em consonância com a nova ordem econômica internacional estabelecida nos anos finais do século XX.

Salienta-se que, nesse período citado, os significativos avanços tecnológicos e o aumento da concorrência entre os países serviram de base para consolidar um complexo processo de reestruturação da produção capitalista.

O desenvolvimento das novas tecnologias foi condição decisiva para que houvesse um intenso processo de globalização. No campo do trabalho, o processo de globalização produziu uma reorganização da divisão internacional do trabalho, causado, em parte, pelas diferenças de produtividade e de custos de produção entre países (SINGER, 2000).

Do lado produtivo também muitas mudanças ocorreram, desde o processo de realocação industrial no nível mundial, a emergência de novos formatos organizacionais, tais como firmas-rede, as redes de firmas, o processo de subcontratação em diferentes níveis geográficos. Esse processo gerou mudanças nos padrões da concorrência intercapitalista, acirrando a competição, o ritmo das fusões e aquisições e a desnacionalização das estruturas produtivas de países que não estão no centro desses movimentos. Essas mudanças acentuam o caráter oligopólico das estruturas produtivas contemporâneas, com forte poder de marcação de preços, e permanentemente incitadas a se guiar pelos patamares dos rendimentos vigentes nos mercados financeiros (CARLEIAL, 2015, p.203).

Para explorar as oportunidades ampliadas da globalização, as empresas tiveram que se ajustar ao novo padrão tecnológico e de organização social do trabalho. Esse novo padrão diminuiu os requisitos de trabalho por unidade de produto e de capital, passando a demandar mais trabalho qualificado.

Para Carleial (2015), esse padrão se consolidou a partir das seguintes características:

- a) Diminuição dos ciclos de produção, inovação e negócios;
- b) Mudanças na divisão do trabalho, dentro das empresas e entre elas;
- c) Consolidação das tecnologias da computação e da informação, como instrumentos hegemônicos de uma nova era econômica;
- d) Polivalência e o conhecimento dos trabalhadores como requisitos essenciais aos novos processos produtivos; e
- e) Novas formas de gestão.

Ao analisar os impactos desse novo padrão capitalista no mercado de trabalho mundial, Proni (2013) explica que as profundas transformações econômicas produzidas pela globalização e pela adoção de políticas macroeconômicas focadas na estabilização monetária tiveram consequências negativas sobre esse mercado tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento.

Nos anos de 1990, houve uma rápida reorganização do capitalismo mundial, com o aumento do poder das empresas multinacionais e o enfraquecimento do poder estatal. Enquanto as multinacionais adquiriram uma mobilidade em nível global, causando a polarização entre os países e a reorganização da força de trabalho, o Estado mudou o seu papel, passando a atuar sobretudo na defesa dos interesses do capital. Dessa forma, as empresas multinacionais passaram a exercer um papel fundamental na reorganização da economia mundial.

[...] A economia mundial começou a entrar em uma série de crises, sinalizando profundas transformações em seus fundamentos. A maior de todas foi a desregulamentação, na verdade a privatização, do mercado mundial de capitais, decisiva para que, a partir desta época, a hegemonia na economia mundial passasse das mãos dos governos nacionais articulados a empresas produtivas para as de multiempresas internacionais, capitaneadas pelo que se pode chamar de capital financeiro (Singer, 2000, p. 248).

Essas empresas passaram a investir sobretudo em países periféricos semidesenvolvidos, buscando aproveitar as vantagens comparativas que eles têm a oferecer, tais como mão-de-obra com alguma qualificação a baixo custo, imensos incentivos fiscais e acesso a mercados com potencial de crescimento.

Em outro plano, observou-se também uma clara atuação dos governos e das instituições financeiras internacionais visando à abertura de novos espaços para a implantação das políticas neoliberais pelo mundo capitalista.

Longe de cumprir com a promessa de assegurar desenvolvimento social e econômico aos países capitalistas, a reestruturação produtiva e a ascensão das políticas neoliberais trouxeram mais benefícios para o capital do que para os trabalhadores. O sistema do capital ganhou maior mobilidade pelo mundo, obtendo lucratividade e maior nível de exploração em relação aos trabalhadores e novos territórios.

No caso específico do Brasil, o mercado de trabalho “guarda uma especificidade histórica que é sua inserção no mercado internacional na condição de economia exportadora de produtos primários que lhe conferiu a condição de periferia do capitalismo” (CARLEIAL, 2015, p. 202).

A presença de uma estrutura produtiva pouco diversificada, apontada pelos mais importantes desenvolvimentistas latino-americanos denuncia a limitada capacidade de geração de postos de trabalho, especialmente de melhor qualidade e melhores salários (op. cit, p. 202).

Ao longo da década de 1990, o mercado de trabalho brasileiro foi afetado pelas alterações que ocorreram na economia nacional e pela forma como o país se inseriu no processo de globalização.

Naquele momento, a liberalização das importações aconteceu de forma indiscriminada não exigindo contrapartida dos parceiros comerciais e a entrada de capital não foi controlada, permitindo-se a valorização da moeda nacional. Essa valorização até ajudou a baixar a inflação, favorecendo o ganho de capital para quem teve acesso aos investimentos externos, mas por outro lado também serviu para agravar a competição com os produtos importados, o que prejudicou substancialmente a produção nacional (BALTAR; KREIN; MORETTO, 2006).

Seguindo os ditames socioeconômicos da doutrina neoliberal, a economia nacional se tornou global e interdependente. A ascensão desta doutrina facilitou a abertura da economia ao capital externo, contribuindo para a desregulamentação do mercado nacional.

As políticas neoliberais adotadas na década de 1990 levaram ao precoce movimento da desindustrialização simultâneo à maior internacionalização do parque produtivo e ao fortalecimento dos setores primário exportador e financeiro (POCHIMANN, 2016, p. 15).

Além de seu evidente fracasso em acelerar o desenvolvimento do país, as políticas neoliberais adotadas pelo Brasil nos anos de 1990 consagraram o livre funcionamento dos mercados com sua propensão a concentrar renda e a ampliar desigualdade econômica.

Como em outros países, também, ele suscitou o desenvolvimento rápido da nova economia da informática e da telemática, gerando um número expressivo de postos de trabalho bem remunerados e que são ocupados por jovens, melhor adaptados às tecnologias de ponta. Ao mesmo tempo, ele libera pressões concorrenciais que expõem dos empregos grande número de assalariados, em todos os níveis, produzindo uma nova pobreza, que se traduz por níveis inéditos de desemprego, em termos de sua duração e de número de atingidos (Singer, 2000, p. 257).

Para assegurar sua inserção na economia mundial, o Brasil seguiu as novas diretrizes do sistema capitalista que exigiam do mercado interno uma crescente abertura às importações de mercadorias e de capitais e uma decrescente interferência estatal no mercado, inclusive no de capitais e no de trabalho.

“O mercado interno foi aberto às importações, de forma açodada e impensada, permitindo-se o aniquilamento de ramos inteiros de produção e de milhares de empresas nacionais” (SINGER, 2000, p. 254). Por outro lado, esse ambiente de intensa competição que fora criado beneficiou temporariamente os compradores de renda média e alta, gerando maior concentração do capital e reorganizando os mercados em forma de oligopólios.

Segundo Proni (2013), durante a década de 1990 e início dos anos 2000, a condução da política econômica contribuiu para uma deterioração do mercado de trabalho nacional, um aumento do número de trabalhadores em situação muito precária.

O desemprego, os baixos salários, a informalidade e a falta de proteção constituíram-se em agravantes estruturais para uma parcela significativa dos trabalhadores brasileiros no final do século XX. Naquele período, verificou-se a persistência de altas taxas de desemprego, a expansão do trabalho informal e a queda dos rendimentos médios dos trabalhadores.

Parte do aumento do desemprego deveu-se à reestruturação tecnológica e à adoção de novas formas de organização do trabalho e da gerência, que as empresas brasileiras passaram a praticar com o objetivo de reduzir custos e de aumentar a competitividade dentro de uma economia mais aberta e globalizada (BRASIL, 1996).

Os ganhos de produtividade, tão importantes para aumentar a competitividade da economia, e assegurar as vantagens da globalização, diminuíram os efeitos do crescimento do produto industrial sobre o nível dos empregos, tendo importante consequência para a quantidade e qualidade desses.

As oportunidades de emprego diminuíram significativamente nas grandes empresas da indústria de transformação, sendo essa redução provocada, em parte, pelo processo de terceirização de algumas atividades, que elevou expressivamente o emprego nas empresas pequenas e médias e o trabalho por conta própria.

Segundo Baltar et al. (2010), o crescimento da ocupação foi insuficiente para absorver a ampliação da população ativa, dificultando a entrada do jovem no mercado de trabalho e aumentando o desemprego. Alterou-se, também, a composição das oportunidades de emprego, reduzindo-se o peso das grandes empresas e aumentando a participação do emprego não formalizado em pequenas e médias empresas, do serviço doméstico remunerado e do trabalho por conta-própria:

Segundo o Ministério do Trabalho, no setor formal de mercado de trabalho, onde estavam os trabalhadores protegidos por contratos de trabalho e pelos estatutos públicos, foram eliminados 2,1 milhões de empregos, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1995 (BRASIL, 1996, p. 08).

Além do ritmo insuficiente de crescimento da ocupação, ocorreram mudanças importantes no tipo de ocupação das pessoas. Os empregos no setor agropecuário, por exemplo, passaram a diminuir consideravelmente. Sendo assim, os trabalhadores que não conseguiram uma ocupação nesse setor tiveram que buscar ocupações nas atividades não-agrícolas. Contudo, o aumento da ocupação no conjunto das atividades não-agrícolas se deu num ritmo incapaz de absorver a população economicamente ativa.

O crescimento da população ativa continuou muito intenso, modificando-se seu perfil em termos de idade e sexo, aumentando o peso das pessoas adultas, especialmente as do sexo feminino. A economia, entretanto, não gerou oportunidades suficientes para ocupar todo esse crescimento da população ativa; e a taxa de desemprego, que era inferior a 5%, em 1989, aumentou para 7,2% em 1992, 8,4% em 1997 e 10,4% em 1999. Apesar de o desemprego atingir todo tipo de pessoa, sua ampliação foi mais intensa entre os jovens e as mulheres adultas (BALTAR; KREIN; MORETTO, 2006, p 04).

Ainda na década de 1990 ocorreu o deslocamento da geração de empregos da atividade industrial para o setor de serviços. Apesar de o setor terciário concentrar grande parte da informalização da população ocupada, esse setor passou a abrigar a mão-de-obra que não teve acesso ao competitivo setor da indústria.

Em 1995, o setor terciário já abrigava mais de 73,4% das ocupações não-agrícolas e mais da metade (52%) da população ocupada do País. O ritmo de terceirização foi marcante, rompendo um equilíbrio histórico na absorção de mão-de-obra entre os setores industrial e de serviços, que vinha ocorrendo nas décadas anteriores (BRASIL, 1996, p. 08).

Em um ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo de deterioração.

Na concepção de Cardoso Jr.; Gonzalez; & Matos (2009), os níveis absolutos e relativos de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a

desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Diante dessa contextualização, é possível aferir que, “a recessão econômica entre 1990 e 1992, acrescida das medidas de abertura financeira, comercial, produtiva e trabalhista, prolongou para toda a última década do século XX uma trajetória de desemprego” (POCHIMANN, 2016, p. 16). A economia brasileira não sustentou o grau de ocupação nos postos formais de trabalho nem foi capaz de oportunizar a proteção social que os trabalhadores desejavam e mereciam.

Por outro lado, até o final dos anos de 1990, o mau desempenho do mercado de trabalho brasileiro esteve, em parte, associado a um forte crescimento das importações e à ampliação das exportações em ritmo mais lento do que o da expansão do total do comércio.

No período de desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, a economia brasileira operou sob uma política econômica restritiva, produzindo efeitos negativos sobre o mercado de trabalho, mesmo diante de um contexto de comércio internacional favorável.

Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam no mesmo ritmo de antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciário arrefeceram, embora mantidos em patamares elevados. Além disso, os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das classes ocupacionais, embora a distribuição dos rendimentos esboçasse uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001 (CARDOSO JR.; GONZALEZ & MATOS, 2009, p. 126).

O início do primeiro Governo Lula serviu de plano alternativo para o capital financeiro nacional e principalmente internacional, assegurando a manutenção dos paradigmas econômicos e sociais do modelo neoliberal:

As políticas liberais, adotadas pelo Governo FCH e aprofundadas pelo Governo Lula, proporcionaram “enormes transferências de renda, poder e riqueza para o establishment político e econômico”, implicando a “marginalização e exclusão da maioria da população” e a desvalorização das políticas sociais universalizantes (PINTO & MOURA, 2003, p.18).

Da mesma forma, essas políticas continuaram provocando o incremento na exploração do trabalho, evidenciado através da redução dos salários reais dos grupos de rendimentos mais baixos, das quedas trimestrais consecutivas do consumo das famílias, da maior regressividade na distribuição da renda e da elevação do desemprego em suas várias formas. Dessa forma, os impactos das políticas liberais adotadas, em 2003, se refletiram na deterioração tanto estrutural quanto conjuntural do mercado de trabalho brasileiro.

[..] Apesar do crescimento substancial da ocupação (3,08%), a massa de rendimentos dos ocupados, entre setembro de 2002 e 2003, reduziu-se em 12,26%, passando de

R\$ 17,94 bilhões, em setembro de 2002 (em valores de setembro de 2003), para R\$ 15,74 bilhões, em setembro de 2003 [...] (PINTO & MOURA, 2003, p. 19).

Diante de um quadro de baixo crescimento econômico, o cenário brasileiro também foi influenciado pelas consequências dos processos de abertura comercial, das privatizações das empresas estatais e da fragilização dos sindicatos, o que implicou diretamente e indiretamente no aumento das taxas de desemprego e contribuiu para a desestruturação do mercado de trabalho, com a substituição de ocupações mais estáveis e de melhor qualidade por outras mais precárias.

No entanto, diferente do que ocorreu nos anos 1990, não houve nesse início de década um processo de eliminação de empregos formais pela grande empresa. Isso fez com que “o crescimento da ocupação total e do emprego formal se mostrasse mais vigoroso comparativamente ao aumento do produto, indicando a reversão da pequena elasticidade produto-emprego que prevaleceu na década de 1990” (BALTAR; KREIN; MORETTO, 2006, p. 05).

Entre os anos 2002 e 2004, o crescimento do setor industrial e do PIB ocorreu em ritmo mais lento, mas o crescimento das importações foi bem mais suave e as exportações cresceram no ritmo do comércio mundial total. Nesse período, a interrupção da queda da ocupação agrícola e a aceleração do crescimento da ocupação não-agrícola não alteraram o quadro geral do mercado de trabalho do país depois de 1999. A taxa de desemprego diminuiu muito pouco, passando de 10,3% em 1999 para 9,8% em 2002 e 9,5% em 2004, muito acima dos 4% a 5% de 1989.

Somente a partir de 2004 começaram a ser verificados sinais claros de melhorias: redução do desemprego, aumento do emprego formal, recuperação do salário médio e redução da desigualdade na distribuição de renda.

A despeito do arranjo da política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares dos juros internos e com uma importante expansão das várias modalidades de crédito, aumento do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos, até certo ponto tímidos, da política econômica (CARDOSO JR.; GONZALEZ & MATOS, 2009).

Segundo Pochmann (2016), essa recuperação do ritmo econômico se deu paralelamente ao reforço do papel do Estado, sobretudo no campo das políticas sociais, o que contribuiu para ampliar a expansão da renda e do emprego.

No segundo governo Lula, o quadro econômico alterou-se positivamente, sendo produzida uma conjugação entre um ambiente externo favorável com grande liquidez

internacional, baixas taxas de juros e uma melhoria significativa nos termos de troca, favorecendo o Brasil. No âmbito interno, o país adotou um modelo de produção e consumo de massas que valorizou o extenso mercado interno brasileiro, estimulando a formalização desse mercado de trabalho e reduzindo o desemprego e a informalidade. A estratégia de valorização real do salário, associada ao acesso ao crédito pessoal e aos programas de transferência de renda favoreceu a arrecadação tributária e as contribuições previdenciárias que por sua vez estimularam os gastos públicos (CARLEIAL, 2015).

Num quadro marcado por maior crescimento do PIB, menor taxa de inflação, disponibilidade de expressivas reservas internacionais, menor estoque de dívida externa (pública e privada), as empresas e os bancos assumiram expectativas de continuidade do crescimento das vendas, da produção, do emprego e da renda. De fato, antes que a crise internacional atingisse o país, o crescimento do PIB acelerou-se, alcançando o ritmo anual de 6,5% em meados de 2008, num processo em que o volume de investimento vinha aumentando a taxas significativamente elevadas (BALTAR, 2010, p. 06).

A partir de 2008, mesmo diante de uma crise internacional, pode-se dizer que o Brasil foi exitoso no manejo de políticas anticíclicas implementadas pelos bancos públicos, suavizando a passagem do país pelo auge da crise. Tal como nos países desenvolvidos, as medidas contracíclicas implementadas estiveram centradas em desonerações fiscais, manutenção/ampliação dos gastos do governo, ampliação dos recursos voltados para o seguro-desemprego, medidas especiais para setores estratégicos em dificuldades, como é o caso do automotivo.

No entendimento de Baltar (2010), a elevação das taxas médias de crescimento da economia brasileira no período de 2004 a 2008 favoreceu para que o mercado de trabalho apresentasse mudanças significativas que, no conjunto, resultaram em importantes melhorias: redução das taxas médias de desemprego; expansão do emprego assalariado formal (protegido pela legislação trabalhista, social e previdenciária brasileira); crescimento do emprego nos setores mais organizados da economia (inclusive na grande empresa e no setor público); redução do peso do trabalho assalariado sem registro em carteira (ilegal) e do trabalho por conta própria na estrutura ocupacional; elevação substantiva do valor real do salário mínimo; intensificação do combate ao trabalho forçado e redução expressiva do trabalho infantil.

Esse conjunto de mudanças estruturais comprova que a trajetória da economia brasileira ofereceu condições para uma gradual superação da pobreza e da concentração de renda em razão da dinâmica do emprego e da valorização do salário mínimo.

A geração de empregos teve um grande saldo no período de 2008-2010, alcançando 7,5 milhões de novas ocupações. Desse universo ocupacional criado, dois terços

pertenciam ao setor terciário da economia, acrescido de quase um terço de novas contratações impulsionadas pelo setor secundário. O setor primário correspondeu a 5% do total das novas ocupações em todo o país. Ademais, destaca-se que quase 80% das vagas abertas concentraram-se na faixa de remuneração mensal de até três salários mínimos, o que evidencia o fortalecimento da formalização do emprego na base da escala social do país (POCHIMANN, 2010, p. 43).

Mesmo diante desse quadro favorável, Baltar (2010) faz questão de destacar a persistência das diferenças no que concerne à taxa de participação, por idade e sexo, no mercado de trabalho brasileiro. A importante redução da taxa de desemprego observada no período 2004-2008, não foi capaz de alterar significativamente a situação de desemprego entre os jovens e mulheres. Ao mesmo tempo, verificou-se que quanto maior é a idade, menor é a participação do trabalhador nos segmentos assalariados, fazendo crescer a proporção da população adulta e, principalmente, idosa ocupada como trabalhador por conta própria e empregador (geralmente de pequenos negócios).

Por sua vez, o primeiro governo Dilma passou a sofrer com as consequências da mudança do cenário internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, pela crise da região do euro e pela frágil recuperação da economia dos Estados Unidos. Adicionalmente, o consumo das famílias brasileiras também desacelerou (CARLEIAL, 2015).

Apostando na manutenção da política anticíclica inaugurada pelo governo Lula, o governo Dilma acreditou nos mecanismos já em curso, como as desonerações da folha de pagamento de alguns setores da economia. As desonerações visavam ampliar a geração de empregos ou evitar o desemprego, além de buscar melhorar a competitividade das empresas estimulando-as a investir mais.

Entretanto, essa expectativa não se cumpriu e é provável que essa medida tenha simplesmente ampliado a margem de lucros das empresas. Entre agosto de 2014 e agosto de 2015, o mercado de trabalho brasileiro perdeu 985.669 postos de trabalho formais, segundo o Caged-TEM:

O aumento recente na taxa de desemprego no Brasil metropolitano se apresenta heterogêneo entre os trabalhadores. Assim, por exemplo, o desemprego tem sido mais intenso o seu crescimento para pessoas do sexo feminino, com mais idade, menor escolaridade, na condição de chefe de família, e relacionados com as atividades do trabalho doméstico, da construção civil e da indústria (POCHIMANN, 2016, p. 23).

Diante desse resultado, é válido sustentar que as ações anticíclicas subestimaram os efeitos dessas desonerações sobre o quadro fiscal brasileiro, bem como sobre as contas externas brasileiras.

Já no início do segundo governo Dilma, a adoção de um programa de ajuste econômico produziu um quadro de recessão da atividade econômica que marcou o comportamento do mercado de trabalho brasileiro, trazendo repercussões diretas sobre o nível de desemprego. A discrepância entre a evolução da demanda e da oferta de trabalho no mercado, expressou o crescimento recente do desemprego no Brasil.

Desse modo, a ampliação do desemprego têm gerado importantes alterações nas formas de inserção dos desempregados no mercado de trabalho atual, ampliando a busca pela condição de trabalhador autônomo e aumentando à situação de informalidade. O cenário brasileiro tem, portanto, se caracterizado pela volta das situações de desemprego, informalidade e desproteção social.

É, portanto, um cenário desfavorável, em que os trabalhadores convivem com as seguintes condições: baixos níveis de qualificação e de produtividade do trabalho, condições de trabalho prejudiciais à saúde e à segurança, rendimentos baixos e irregulares, extensas jornadas de trabalho, falta de acesso à informação e à tecnologia, além das dificuldades para a obtenção de financiamento e para uma inserção legal no mercado.

Essa situação acentua a necessidade de se faz pensar cada vez mais em alternativas de políticas públicas que sejam capazes de garantir aos trabalhadores condições satisfatórias de trabalho e de proteção social, combatendo o chamado “déficit de trabalho decente” existente na economia brasileira.

4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO FORÇA REGULADORA DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO

A tarefa de refletir sobre o papel do Estado e o desenvolvimento de políticas sociais no Brasil contemporâneo apresenta-se como um desafio cada vez mais latente. Nos últimos anos, diferentes segmentos sociais e especialmente cientistas sociais têm se dedicado a pensar e compreender as políticas sociais no Brasil, bem como a concepção de Estado que sustenta essas ações e programas de intervenção social (CARVALHO, 2012).

Segundo Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado”, voltadas, em princípio,

para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Essas políticas são “diretamente relacionadas às condições vivenciadas pelo país em níveis econômico, político e social, sendo dependentes das determinações e decisões do capital e das potências mundiais hegemônicas”.

No mundo capitalista, as políticas sociais apresentam-se como “mecanismos institucionais que compõem uma rede de solidariedade social que objetiva diminuir as desigualdades sociais, oferecendo mais serviços sociais àqueles que têm menos recursos” (PIANA, 2009, p. 35).

Para a análise de políticas sociais implementadas em uma determinada sociedade, fatores de diferentes naturezas devem ser considerados, principalmente, quando se focaliza as políticas sociais como as de educação, saúde, habitação etc. Na visão de Höfling (2001), esses fatores devem estar sempre ligados a um contorno de Estado, onde este se materializa em um conjunto de instituições permanentes que possibilita a ação de um governo.

Assim, nos parece impossível pensar esse Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo. Fica evidente que as próprias políticas funcionam como forma de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social.

No caso brasileiro, até a Constituição Federal de 1988, o país não tinha um aparato jurídico-político que apontasse para a formação mínima de padrões de um Estado de Bem-Estar Social. Foi somente na década de 1980 que as políticas sociais começaram a ser reorganizadas contra a ditadura militar. Naquela conjuntura, novos interlocutores e sujeitos sociais surgiram no campo das políticas sociais por meio da participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, implementação, gestão e controle social destas políticas (PIANA, 2009).

Fica constatado que as políticas sociais vêm sendo desenvolvidas no Brasil, desde o período da redemocratização, no interior de um Estado capitalista, ora com uma definição democrático liberal ora com definição social democrático.

Independente da definição, o Estado capitalista se caracteriza por atuar como força reguladora das relações sociais, estando a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Através de políticas e programas sociais, esse Estado busca manter sobre controle o excedente populacional que não se encontra inserido no processo produtivo capitalista. Nesse caso, ele age concomitantemente para mediar tanto às exigências funcionais da produção capitalista como as exigências políticas dos trabalhadores (HÖFLING, 2001).

Como consequência dessa mediação, os impactos das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista, na medida em que se direcionam a grupos diferentes da sociedade, tendem a apresentar resultados diferentes dos esperados. Eles apresentam inevitavelmente contradições e sofrem o efeito de interesses expressos nas relações sociais de poder.

Para neutralizar os efeitos dessas contradições, o capitalista cria mecanismos políticos e econômicos que garantem a reprodução do sistema, atenuando os conflitos gerados pelas crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo da lógica do capital (PIANA, 2009). As políticas sociais, nesse caso, são utilizadas para manter a ordem e ocultar as consequências nefastas do capitalismo.

De acordo com essa autora, o avanço das ideias neoliberais fez o discurso capitalista ganhar espaço, consolidando uma realidade ideológica em defesa dos interesses do capital, onde grupos monopolizados passaram a ser favorecidos em detrimento dos trabalhadores:

O neoliberalismo passou a ditar o ideário de um projeto societário a ser implementado nos países capitalistas para restaurar o crescimento estável. Tendo como assertivas a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, o enxugamento do Estado, as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (op. cit., 2009, p.32).

Por trás de uma realidade fundada no discurso de direitos individuais, emergiu a naturalização da desigualdade social, a busca pela eficiência e competitividade no mundo da globalização.

Concentrando sua investigação social nas novas formas de desigualdades existentes no Brasil, Martins (1997, p. 21) chama nossa atenção para a necessidade de reavaliarmos o entendimento do termo exclusão social, partindo para a compreensão dos conceitos “pobres, insuficientes e, às vezes, até indecentes de inclusão”.

O capitalismo na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão e inclusão. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica (op. cit., p. 32).

No Brasil, a emergência de uma “humanidade incorporada através do trabalho precário” representa bem essa forma de exclusão produzida pelo capitalismo. Um grande conjunto da sociedade já não representa o segmento social que alimenta a produção capitalista, mas tão somente a sociedade que garante o consumo e a circulação de mercadorias

e serviços e que sofre a chamada inclusão degradante. Para Martins (1997) essa rotina capitalista de resolver os problemas sociais por um viés economicista, dificulta a transformação destes problemas em questões políticas e históricas.

Essa situação tem feito com que, historicamente, a questão social brasileira assuma variadas formas, tendo como características orgânicas a desigualdade e a injustiça social ligadas à organização do trabalho e à cidadania.

Analisando a questão da exclusão social pela via da vulnerabilização do trabalho, Carvalho (2012) compreende que o modelo de política social vigente no Brasil, durante o período dos anos 90 ao início dos anos 2000, segue a inspiração neoliberal, caracterizando-se pela seletividade e focalização das políticas públicas em determinadas áreas e pela transferência da responsabilidade das políticas sociais do Estado para o mercado e comunidade.

A rigor, este Estado assume, em maior ou menor grau, a postura de abdicar de sua responsabilidade social, enveredado por políticas focalistas, marcadas pela seletividade, sem nenhuma perspectiva de uma real política de inclusão social (CARVALHO, 2012, p. 13).

Percebe-se assim que o processo de “ajuste estrutural brasileiro” determinou mudanças conjunturais e produziu paradoxos e dilemas na área social. Até o início dos anos 2000, a questão social foi agravada devido à redução da participação do Estado nas políticas de promoção do bem estar da sociedade.

No período citado, o Brasil se integrou ao ciclo de ajuste da América Latina, seguindo orientação do plano estratégico do chamado Consenso de Washington e das prescrições do FMI e do Banco Mundial. Segundo Carvalho (2012), o país foi inserido de forma subordinada e periférica na nova ordem do capital, configurando o que se convencionou chamar de “ajuste estrutural brasileiro”. Um ajuste considerado tardio, mas rápido e intenso, deflagrado na “era Collor” e consolidado na “era FHC”.

Sendo assim, os governos brasileiros foram norteados pelos parâmetros econômicos do *Consenso de Washington* que buscou inserir nossa economia nos circuitos globais, cedendo a pressões, sem preservar espaços de negociação e abdicando de uma inserção soberana que possibilitasse a integração da população brasileira. “O Brasil foi transformado em um espaço absolutamente livre para o capital especulativo e produtivo”, afirma Carvalho (2012, p. 16).

Seguindo esse viés, entende-se que a estrutura do capital tem sido responsável por desorganizar o mundo do trabalho, tornando-o bastante vulnerável às oscilações do mercado, fragmentando a classe trabalhadora e debilitando-lhe a sua organização.

Atado à agenda de ajuste, imposta pelo centro hegemônico e acatada, de forma irrestrita pelos governos brasileiros, o Brasil, nos anos 90, desenvolveu - e ainda está em curso - um programa de estabilização, de impactos imediatos a curto prazo, efetivando uma política de abertura comercial intensiva e reformas profundas do Estado, de impactos de mais longo prazo. Paralelamente, em sintonia com esse clima de reformas ajustadoras, o setor privado promoveu uma reestruturação produtiva, rápida e intensiva. E nesse processo de ajuste de curto e longo prazo — que de fato, implicou grandes mudanças no cenário econômico e político o Brasil vem assumindo, de forma exclusiva, a opção pela integração competitiva no mercado global, em busca da proclamada “modernidade” que, na realidade, é um modelo de “recolonização do país” (CARVALHO, 2012, p. 02).

Constata-se que essa competitividade do capital implica necessariamente no desmonte da chamada “sociedade protegida”, constituída na articulação entre trabalho, direitos e proteção social. Na concepção de Castel (1998), esse desmonte se efetiva a partir de algumas transformações recentes, como: relações salariais que prejudicam o trabalhador, mudanças no sentido e na intensidade da intervenção dos Estados nas políticas sociais, entre outras.

Castel (1998) aprofunda a tese de que “as metamorfoses da questão social” não dizem respeito somente às pessoas, que de alguma forma, foram atingidas pelas novas formas do desemprego ou da precarização do trabalho. Assim, as relações salariais e sociais são elevadas igualmente ao centro das discussões, mostrando preocupação tanto com os excluídos do mercado de trabalho quanto os excluídos da proteção social do Estado.

Ao discutir as questões do campo do trabalho, Castel (1998) se refere ao conjunto de pessoas que encontram-se sem emprego e sem as condições mínima de proteção e segurança social como os chamados “supranumerários inempregáveis”. Nessa perspectiva, é possível perceber a relevância das relações de trabalho como problemática central para compreensão das relações sociais que determinam as configurações culturais e simbólicas de uma sociedade.

Mais do que tentar explicar os fenômenos que relatam como e quem está à margem desse processo formal de emprego, a teoria desse autor busca investigar as “zonas de coesão ou integração” desse processo, constituídas a partir do vínculo entre relação de trabalho e as formas de sociabilidade da sociedade contemporânea. Eis que a análise do autor se ajusta perfeitamente à realidade do “Brasil Real” analisado por Carvalho (2012).

Segundo Araújo (1997), devido à concepção ideológica de livre mercado e à coerência com a própria lógica de crescimento profundamente desigual do modelo capitalista de sociedade, a inserção brasileira na economia do capital realizou um ajuste profundamente seletivo, através da inserção competitiva de pedaços do Brasil, de áreas específicas das regiões brasileiras, de segmentos dos setores produtivos, de frações da classe trabalhadora, de uma parte minoritária da população brasileira.

Essa autora explica ainda que aos atores globais, movidos pela lógica mercantil, interessa somente os espaços competitivos, os indivíduos e grupos úteis e funcionais à reprodução do capital, prevalecendo sempre os interesses privados em detrimento da dimensão pública. Sendo assim, a seletividade e fragmentação produzida pelo ajuste brasileiro ampliaram o quadro de desigualdades no interior das macrorregiões do país, passando a ser cada vez mais crescente nas regiões do país o convívio de estruturas econômicas dinâmicas, altamente produtivas e rentáveis, com estruturas tradicionais, ligadas sobretudo aos segmentos excluídos das políticas sociais.

Não dispondo de políticas públicas para se contrapor à lógica mercantil existente, o Estado Brasileiro gera uma situação de abandono das áreas e segmentos populacionais excluídos. Conseqüentemente, é o mercado que seleciona os segmentos que terão acesso aos serviços sociais que ele disponibiliza (ARAÚJO, 1997). Dessa forma, grande parte da população brasileira tem sido imersa na exclusão social por não dispor de condições econômicas suficientes para pagar por serviços básicos de educação, saúde, cultura e etc.

Nessa mesma linha analítica, Carvalho (2012, p. 08) aponta que uma parte significativa da população brasileira vive sem ter um lugar social, uma posição social reconhecida e valorizada. “A exclusão social significa não ter acesso aos mais elementares bens, serviços e redes sócio-relacionais, ficando imerso na precariedade de vida que não permite a realização humana”.

Com essa exclusão social, as pessoas são inseridas obrigatoriamente em atividades informais e precárias, susceptíveis a diferentes formas de violência e desamparo social. Entende-se assim que ao mesmo tempo em que exclui, o capitalismo contraditoriamente busca incorporar a população excluída via consumo e via ciclos marginais de atividades.

Para Carvalho (2012, p. 08), “a vulnerabilização do trabalho constitui uma nova organização/desorganização do mundo do trabalho, fundada na flexibilização, na fragmentação e na exclusão”. Essa nova ordem se processa no âmbito econômico, político e cultural e implica na situação da falta de um lugar social para os indivíduos marginalizados.

Analisada a situação das políticas sociais instituídas nos anos 2000, alguns autores reconhecem que houve na história mais recente do país uma inflexão na política socioeconômica sobretudo a partir de 2006, quando se instalou no país um projeto de reformas, apoiado em três núcleos centrais: a restauração do Estado democrático de direito, a construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de bem-estar social e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda (FAGNANI, 2011).

Segundo Bresser-Pereira (2006), o Brasil adotou nos governos Lula e Dilma um novo modelo de desenvolvimento onde não se via contradição entre Estado e mercado, considerando este uma instituição extraordinariamente eficiente para coordenar sistemas econômicos. Esse projeto “neodesenvolvimentista” reconhecia as limitações do mercado e defendia a intervenção direta do Estado nas políticas públicas que visam fortalecer o aparelho social.

O neodesenvolvimentismo buscou conciliar os aspectos positivos do neoliberalismo – “compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional” – com os aspectos positivos do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, papel regulador do Estado, sensibilidade social (SAMPAIO JR., 2012, p. 679).

Em síntese, tal projeto apregoava a possibilidade de pautar o crescimento econômico tão vislumbrado pela burguesia sedenta por lucros e, num mesmo instante, atender a algumas requisições oriundas da classe trabalhadora – como o acesso a educação, em seus diferentes espaços, por exemplo.

No entanto, ao propor uma conciliação dos interesses inconciliáveis do capital e do trabalho, não demorou muito para que a contradição se apresentasse e para que o Estado, assim como sempre o fizera, se tornasse parte do projeto do capital.

Nessa linha de investigação, Castelo (2014, p. 590) desprende críticas a esse projeto de desenvolvimento por ele “seguir a cartilha neoliberal da equidade e dos programas de transferência de renda de alívio da pobreza, tal qual defendem o Banco Mundial e outros organismos multilaterais desde os anos 1990”. Crítica ainda a redução das desigualdades sociais por um viés economicista, de geração de renda nas camadas pobres voltada para a formação de um mercado de massas.

Corroborando com esse viés crítico, Silva (2007, p. 1435) salienta que essa “concepção de focalização dos programas sociais na América Latina tem sido orientada pelo

ideário neoliberal”, visando compensar os efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis (SILVA, 2007, p. 1435).

O processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda iniciados em 2003, mediante a implementação do Bolsa Família, representa a interrupção de uma luta em prol da construção da universalização de direitos sociais com ações universais. Isso porque essa focalização, em sentido geral, se efetivou através do direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade.

Se por um lado, o neodesenvolvimentismo proporcionou efeitos concretos na melhoria da questão social, por outro, ele também serviu para ocultar uma realidade de crescimento efêmero, de empregos com baixíssimos salários e de trabalhadores endividados com os crediários que consumiam boa parte de suas rendas. Esse projeto de desenvolvimento econômico e social do Brasil recente acomodou-se à lógica da divisão internacional do trabalho que, historicamente, reduz os trabalhadores a fatores de produção. A retomada da crise do capitalismo global em 2008, junto com a recessão econômica atual, dão indícios dos limites desse projeto no país. No pior triênio daquela crise, a economia nacional encolheu a um ritmo médio de 1,4% ao ano e no período atual, a um ritmo médio de 2,4% ao ano (ALVES, 2014).

Essa mesma recessão já produziu nos anos de 2015 e 2016, de acordo com dados do IBGE, um número recorde de pessoas que perderam trabalho, contribuindo para formar um exército de mais de 12 milhões de pessoas afetadas pelo desemprego. O número de desempregados representa um percentual 11,9%, a maior taxa dos últimos cinco anos.

A pobreza extrema voltou a subir no país, quebrando a tendência de queda que era observada desde 2005, conforme dados da 23ª edição do Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A desaceleração do crescimento econômico e seus efeitos sobre a renda do trabalho muito provavelmente ajudam a explicar esse desempenho”, aponta esse documento.

Sem investimentos públicos para a manutenção das políticas sociais do período neodesenvolvimentistas, podemos concluir que novas configurações precisam ser discutidas e apresentadas como forma de “aprimorar e tornar mais eficiente” a execução desses programas sociais, visando à otimização dos recursos públicos nesses tempos de crise econômica.

Suscitado pelas implicações sociais do “ajuste brasileiro aos circuitos da mundialização do capital” e da descontinuidade das políticas sociais do período neodesenvolvimentista, percebe-se no Brasil de hoje que é cada vez mais crescente o

quantitativo de pessoas à margem do mundo do trabalho e das fronteiras da proteção social. Esse retorno aos “cânones liberais” instala uma situação de vulnerabilidade quanto ao acesso ao trabalho, modificando as relações de proteção social que apresentavam um perfil mais tutelar para se tornar mais contratual e individualizada. Eis que o pensamento de Araújo (1997), Carvalho (2012) e Castel (1998) se ajustam perfeitamente a história brasileira recente.

Conclui-se ainda que no Brasil nunca ocorreu a garantia do bem-estar social da população por meio da universalização de direitos e serviços públicos de qualidade. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não têm se caracterizado por um acesso universal. Geralmente, são políticas setoriais, que tem como alvo certas categorias específicas da população através de políticas públicas criadas a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos.

Dessa forma, vivenciamos o desafio de defender as políticas sociais como instrumento estratégico na garantia de condições sociais aos trabalhadores, a fim de que esses sujeitos conquistem a emancipação humana e política.

4.1 Limites e perspectivas da política educacional brasileira

Vinculadas ao grupo das políticas públicas sociais, as políticas educacionais dizem respeito aos valores, aos objetivos e às regras sobre educação que são de interesse da sociedade e decididas por ela. Requer, assim, que se encontrem um sentido e uma forma de organização social que, assegurando o respeito à individualidade de cada um, solucionem divergências, viabilizem um fim comum: o bem comum (INEP, 2006).

Na concepção de Saviani (2008), as políticas educacionais dizem respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. Tratar, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro.

Corroborando com o pensamento acima, Azevedo (2004) ressalta que as políticas educacionais são de responsabilidade do Estado, mas não são pensadas somente por seus organismos. Elas se situam no interior de um tipo particular de Estado que visa à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Nesse sentido, as políticas educacionais devem ser entendidas como o processo que envolve negociação e luta entre diferentes grupos, configuradas no âmbito da internacionalização do capital.

É preciso reconhecer que a educação não é neutra, pois é o Estado ou o educador que traça seus valores, princípios e objetivos, as políticas educacionais precisam ser pensadas, implementadas e avaliadas com base em um projeto social que atenda aos interesses da maioria da população, que se efetive como um direito universal básico e um bem social público.

Elas abrangem as questões de direitos e deveres, objetivos, princípios e formas da organização da educação, exigindo que se compreenda e proponha os limites, os atributos e o sentido da organização e da ação humana coletiva em educação, reconhecendo a história e os anseios da sociedade brasileira. Dessa forma, compreende-se, que de fato o exercício de construir uma política pública em educação, não trata-se de um trabalho fácil de ser realizado, pois circunda uma sociedade e seus valores, e estes elementos não podem ser esquecidos por aqueles que assim fazem nascer o molde da educação de um povo (INEP, 2006).

Na visão de Moraes (2006), as profundas transformações desencadeadas na sociedade capitalista contemporânea, no que se refere ao processo de organização e gestão do trabalho, trazem a forte ideia que associa educação e emprego como ferramenta para o desenvolvimento. Neste caso, a educação tem sido tratada como condição para que os países em desenvolvimento elevem suas economias e possam inserir-se na modernização. A formação profissional aparece como a via capaz de fazer a diferença no jogo de um mercado cada vez mais exigente e instável. Tal ideia se difunde através dos discursos oficiais e compõem as políticas traçadas pelos organismos internacionais, financiadores da educação em toda América Latina.

Nesse sentido, Arrais Neto (2006) justifica que cada país desenvolve um modelo de articulação das diferentes esferas produtivas, socioculturais e estatais capaz de estabelecer modelos específicos de capitalismo. Para se tornarem estáveis, esses diferentes modelos de desenvolvimento devem enraizar-se na sociedade. Nesse caso, as políticas educacionais podem assumir um papel político e econômico norteador do desenvolvimento nacional. Ainda segundo esse autor, o desenvolvimento de novos modelos norteadores do processo social, inclusive as políticas educacionais, tem início com um confronto de concepções que travam uma batalha pela hegemonia nos espaços de disputas da sociedade.

No Brasil, as políticas educacionais vêm sendo desenvolvida de formas diferentes, por ser um elemento de normatização do Estado e que envolve interesses políticos diversos. No que se refere aos limites dessas políticas, Saviani (2008) indica que a ação do Estado brasileiro no campo da educação desde as origens até os dias atuais tem sido marcado por dois problemas estruturais, sendo eles: a histórica resistência que as elites dirigentes

opõem à manutenção da educação pública e à descontinuidade das medidas educacionais acionadas pelo Estado.

O primeiro problema materializa-se na tradicional escassez dos recursos financeiros destinados à educação, enquanto que o segundo corporifica-se na sequência interminável de reformas no sistema educacional, cada qual recomeçando da estaca zero e prometendo a solução definitiva dos problemas que se vão perpetuando indefinidamente.

No campo histórico e político, Frigotto (2007, p. 1136) indica que o campo da educação teve um ciclo de reformas completo para adaptar-se ao projeto do golpe civil-militar. “Sob a égide do economicismo e do pragmatismo, adotou-se a ideologia do capital humano, reiterando nossa vocação de cópia e mimetismo”. A pedagogia do Sistema S, em especial do SENAI, como pedagogia do capital, foi incorporada como política dos governos militares para o campo da educação.

Nos últimos anos, a educação passou a ser compreendida como investimento em capital humano individual, na qual possibilitaria aos indivíduos se tornarem empregáveis. Ao mesmo tempo, surgiram também as ideias privatizantes da educação, por entender que o Estado não devia manter a oferta de educação pública, repassando essa responsabilidade para cada indivíduo.

Nessa perspectiva, a educação passou a ser vista não mais como um direito social, mas como uma mercadoria a ser consumida individualmente. Dentro dessa lógica, quem tiver mais poder econômico poderá ter também uma educação de melhor qualidade.

Nos anos de 1990, o Estado brasileiro passou a priorizar a inserção do país no mercado globalizado, incorporando em sua política social os ditames neoliberais nos quais a educação deve responder ao desenvolvimento da economia. Nesse período, a formação profissional e a educação superior sofreram uma série de modificações qualitativas em sua concepção, organicidade e função social (NASCIMENTO; GUERRA & TRINDADE, 2016).

Analisando as reformas educacionais implementadas nessa década, por exemplo, é possível perceber semelhanças com a racionalidade presente na própria reforma do Estado brasileiro. As reformas educacionais tiveram como principal objetivo a expansão da escolaridade, com foco no ensino fundamental, por meio de políticas de planejamento e financiamento. A etapa da educação básica que teve maior aporte de recursos financeiros naquele período foi o ensino fundamental.

As reformas educacionais no Brasil e na América Latina realizaram-se sob forte impacto de avaliações diagnósticas, relatórios e documentos, gerados no âmbito dos organismos internacionais, como as agências que compõem a ONU: BIRD – Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento); CEPAL –

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe; FMI – Fundo Monetário Internacional; OIT – Organização Internacional do Trabalho. Instituições voltadas para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, entre outras (SOUZA; RAFAEL; OLIVEIRA, 2015, p. 41).

Para Kuenzer (2006), essas reformas educacionais, a criação de leis e a implementação de programas educacionais são momentos em que pode se perceber a relação entre as políticas educacionais e os seus determinantes sociais. No caso do Brasil, essa autora conclui que essa relação conflitante tem contribuído para aumentar a “cisão existente entre as classes oprimida e opositora”.

Segundo Souza; Rafael & Oliveira (2015), consolidou-se no Brasil a proposta de uma escola voltada à formação com base no seu valor social, cultural e político, passou a ser substituída por uma escola voltada à formação de “capital humano”, ou seja, de conhecimentos apreendidos pelos indivíduos desde que sejam valorizáveis economicamente. Uma escola que cada vez mais se insere na ordem competitiva de uma economia globalizada

Nessa emergente ordem educativa, o sistema educativo tem atuado a serviço da competitividade econômica, estruturando-se como uma empresa. Na visão dos autores mencionados, o conhecimento passa a ser visto como eixo da produção, possibilitando o “aumento da produtividade e assegurando a acumulação de capital”. Os conceitos privados passam a ser apropriados também pelo âmbito da educação, no qual a escola privada torna-se modelo para a escola pública.

Segundo Nascimento; Guerra & Trindade (2016), a educação profissional e a educação superior continuam a passar por um processo de ampliação e de mudanças qualitativas ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, em face das mudanças sócio-metabólicas do capital.

Para dar base a essas mudanças, as orientações políticas e técnicas dos principais organismos internacionais passaram a servir de referência às políticas educacionais do Brasil, como por exemplo: Plano Nacional de Educação (2001-2010, 2014-2024), LDB de 2016 e outras diretrizes para a educação.

Ao realizar empréstimos, os organismos internacionais propõem os ajustes estruturais, que são diretrizes econômicas e políticas, elaboradas pelas organizações multilaterais e recomendadas como modelo ou receituário a ser seguido pelos países endividados.

Essa dependência financeira de países como o Brasil frente às organizações multilaterais, os obriga a realizar ajustes estruturais em suas economias, implicando necessariamente em cortes de verbas em áreas sociais, tradicionalmente atendidas pelo Estado, como a educação.

Ao discutir as motivações da dívida do Estado brasileiro com a educação básica, nas suas dimensões quantitativa e qualitativa e na sua relação com a educação profissional e tecnológica, Frigotto (2007, p. 1131) argumenta que é preciso primeiramente se dispor a entender o “tipo de estrutura social que foi se conformando a partir de um país colônia e escravocrata durante séculos e a hegemonia, na década de 1990, sob os auspícios da doutrina neoliberal, de um projeto de um capitalismo associado e dependente”.

De acordo com esse autor, o que ocorre é que o projeto da classe burguesa brasileira não necessita da universalização da escola básica e reproduz, por diferentes mecanismos, a escola dual e uma educação profissional e tecnológica restrita para formar o “cidadão produtivo” submisso e adaptado às necessidades do capital e do mercado. Por outro lado, esse projeto combatem aqueles que postulam uma escola pública, unitária, universal, gratuita, laica e politécnica.

Essa tradição histórica não tem se alterado na história recente. Os governos Lula e Dilma deram prosseguimento ao processo de desarticulação das lutas dos movimentos sociais, duramente construídos ao longo do século XX. Ao invés de constituir mudanças estruturais, esses governos se limitaram a garantir os ganhos do capital financeiro e ao mesmo tempo a dar sustentação aos programas de renda mínima voltados para os indivíduos socialmente excluídos.

Essa concepção política não foi capaz de gerar um modelo de desenvolvimento pautado na efetiva universalização da educação básica de qualidade e, articulada a esta, uma educação profissional e técnica que não se reduza ao adestramento pragmático do mercado. No âmbito do pensamento político, o discurso em defesa da educação é predominantemente retórico.

Para Kuenzer (2006, p. 903-904), embora as mudanças ocorridas no mundo do trabalho passem a exigir “ampliação da educação básica com qualidade, à qual se integre formação profissional de natureza tecnológica, fundada no domínio intelectual da técnica como relação entre conhecimentos e competências cognitivas complexas”, o que se vem oferecendo aos que vivem do trabalho se resume, basicamente, à reprodução do conhecimento tácito, não passando de discurso a integração entre educação básica e profissional.

As políticas de educação profissional no Brasil tem se caracterizado por desprezar a integração dessa modalidade de ensino com a educação básica, priorizando o conhecimento técnico em detrimento do acesso ao conhecimento científico e sócio-histórico. Além disso, essas políticas têm sido sistematizadas em ações pulverizadas visando atender a uma proposta mais popular, em substituição a verdadeira política de Estado.

Nesse caso, o desenvolvimento de políticas e práticas formativas de dimensão polivalente e empreendedora tem servido para alimentar o “consumo predatório da força de trabalho”, legitimando a inclusão do trabalhador polivalente em processos produtivos precarizados (KUENZEN, 2006).

Para Frigotto (2007), a educação profissional brasileira tem transitado do ciclo de reformas educativas do golpe civil-militar, centrado na ideologia do capital humano, para um ciclo de reformas sob a ditadura do capital. Nesse último caso, consolida-se uma tendência de crescimento da incorporação de capital morto na produção, através da introdução da ciência e da tecnologia, da ampliação do desemprego estrutural e do aumento do contingente de trabalhadores supérfluos.

No mais, as noções de sociedade do conhecimento, qualidade total, cidadão produtivo, competências e empregabilidade indicam que não há lugar para todos e o direito social e coletivo se reduz ao direito individual, pois esse tipo de educação que corresponde às demandas de mercado e às deliberações internacionais nem sempre asseguram a permanência do trabalhador no concorrido mercado de trabalho.

Assim, é possível perceber que as políticas de educação no Brasil tendem a ter como fundamento um processo sociohistórico definidor das exigências da qualificação dos trabalhadores, a fim de mantê-los sempre aptos a ingressar no mercado de trabalho.

Na próxima seção, tentaremos compreender as tendências da educação no Brasil, a partir da síntese dos aspectos históricos e políticos que norteiam a promoção das políticas de educação profissional.

4.2 Antecedentes históricos e políticos da Educação Profissional

Para compreender a política de educação profissional no Brasil se faz necessário conhecer os antecedentes históricos e políticos que marcaram o desenvolvimento da educação no país, fazendo uma análise cronológica dos fatos e relacionando sua interface com o

processo de reorganização do mundo do trabalho e sua repercussão na vida dos trabalhadores brasileiros.

Essa investigação temporal tem seu início ainda no século XX, durante a República Velha, quando a educação profissional passou a ser estabelecida nacionalmente por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. O governo do Presidente Nilo Peçanha determinou a implantação de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices, destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito. Ao justificar a “necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem a sua sobrevivência”, foi implantada a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (MEC, 2008).

Já na década de 1920, a Câmara dos Deputados promoveu uma série de debates sobre a expansão do ensino profissional, propondo a extensão do ensino profissional a ricos e pobres, e não apenas aos “desafortunados”. Após amplas discussões, em 1927, foi aprovado o Projeto Fidélis Reis, que teve como diretriz o ensino profissional obrigatório para todos. Todavia, embora aprovado, o referido projeto não foi efetivado na prática (MEC, 2008).

Na década seguinte, o primeiro governo de Getúlio Vargas sofreu com a conjuntura de uma grave crise econômica mundial, oriunda da quebra da Bolsa de Nova York, das dificuldades de importação sofridas no pós-guerra e da crise do café, tendo essa situação provocado a acentuação do desemprego no Brasil. Tais fatos geraram o aumento da necessidade de produção interna e influenciaram diretamente para a implantação de mais indústrias, desencadeando o processo de industrialização nacional.

Conforme Cunha (2000), a partir dessa situação econômica, o país passou a exigir um maior contingente de profissionais especializados, tanto para a indústria quanto para os setores de comércio e serviços. O Estado reconheceu a necessidade de investir mais na qualificação da mão de obra brasileira:

[...] começou a surgir toda uma ideologia de valorização do trabalho como “elemento nacional”, cuja propalada inaptidão já não era vista como natural, senão como resultado da falta de oportunidades. Ou seja, seria preciso valorizar a busca de qualificação profissional como algo que dignificava o trabalhador, algo que ele desejasse para seus filhos, não como destino fatal, mas como algo dotado de valor próprio. (op. cit., p. 6).

Em 1931, o Conselho Nacional de Educação, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, realizou uma reforma educacional principalmente no ensino secundário. No que tange à educação profissional, a estrutura dos cursos passaram a permitir a ideia de itinerários de profissionalização. Tal mudança teve respaldo a partir do Decreto Federal nº 20.158/31 (MEC, 2008).

No início dos anos 40, sob a justificativa de avançar na qualificação dos trabalhadores e na normatização da educação nacional do Brasil, foi criado um conjunto de decretos que ficou conhecido como Leis Orgânicas da Educação. Essas Leis tratavam do ensino primário (Decreto n° 8.529/46 – Lei orgânica do Ensino Primário); do ensino secundário (Decreto n° 4.244/42- Lei Orgânica do Ensino Secundário); do ensino industrial (Decreto n° 4.073/42- Lei Orgânica do Ensino Industrial); do Ensino Agrícola (Decreto n° 9.613/46 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola) e o Decreto n° 4.048/42 que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), originando posteriormente o atual sistema S (CUNHA, 2000). Com o conjunto dessas providências, o ensino profissional foi se consolidando no Brasil.

Em especial, a Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942 acentuou a velha tradição do ensino secundário acadêmico, propedêutico e aristocrático. Ciavata e Ramos (2010) ressaltam a instituição de um caráter dualista da educação, pois não havia organicidade no âmbito de cada um desses segmentos de ensino e a relação entre eles também não existia, mantendo-se duas estruturas educacionais paralelas e independentes.

Já nos anos 50, vale destacar a elaboração da Lei Federal n.º 1.076/50, que representou um avanço no que diz respeito à tentativa de superar a dualidade existente na educação, sobretudo, no que se refere ao ensino secundário e profissional.

Dentre outras medidas, essa lei assegurou aos estudantes do ensino profissional o direito à equivalência entre os estudos acadêmicos e profissionalizantes. Assim, os concluintes de cursos profissionais poderiam continuar estudos acadêmicos nos níveis superiores, desde que, prestassem exames das disciplinas não estudadas e provassem possuir o nível de conhecimento indispensável à realização dos aludidos estudos (GONÇALVES, BOTINI & PINHEIRO, 2004).

Por sua vez, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado pelo aprofundamento da relação entre Estado e economia:

A indústria automobilística surge como o grande ícone da consolidação da indústria nacional. O Plano de Metas do Governo JK nesses cinco anos prevê investimentos maciços nas áreas de infraestrutura (à produção de energia e ao transporte são conferidos 73% do total dos investimentos). Pela primeira vez contempla-se o setor de educação com 3,4% do total de investimentos previstos. O objetivo era a formação de profissionais orientados para as metas de desenvolvimento do país (MEC, 2008, p. 04).

No ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais. Essas instituições ganharam autonomia

didática e de gestão. Com isso, intensificaram a formação de técnicos, mão-de-obra indispensável diante da aceleração do processo de industrialização (MEC, 2008).

Já durante o regime militar, o Brasil experimentou na década de 60 um intenso processo de industrialização, sendo a educação planejada por economistas com a finalidade de garantir o controle político e ideológico sob todos os níveis de ensino (LIRA, 2009). Naquele momento, o ensino secundário deveria responder as demandas de produção do capitalismo, sustentando o eminente processo de mundialização do capital.

O processo de abertura da nossa economia ao capital estrangeiro teve prosseguimento sob a proposta de uma modernização “nacional desenvolvimentista”. Sendo assim, as reformas educacionais foram ficando mais presas aos interesses estrangeiros.

Na concepção de Lira (2009, p. 05.), a política educacional brasileira articulada na primeira metade da década de 60, tinha como orientação básica a chamada “Teoria do Capital Humano”. Esta teoria estaria ligada a uma pedagogia tecnicista baseada no pressuposto da eficiência e da produtividade, obtida a partir da “neutralidade científica inspirada nos princípios da racionalidade”.

Em 1970, o governo militar criou o Programa de Formação de Mão-de-Obra para atender às demandas do setor urbano industrial. Isto seguramente implicou em mudanças na estrutura educacional, resultando na criação da lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Entre outras determinações, essa lei ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, aglutinando o antigo primário com o ginásial, suprimindo o exame de admissão e criando a escola única profissionalizante.

Em meados de 1970, o país vivia uma crise econômica articulada a uma crise do capitalismo internacional. Houve, assim, uma tentativa de personificar a racionalidade técnica ao aparato produtivo a fim de afirmar a relação entre educação e desenvolvimento econômico:

Até meados da década de 70, deste século, a formação profissional limitava-se ao treinamento para a produção em série e padronizada, com a incorporação maciça de operários semiqualeificados, adaptados aos postos de trabalho, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas e delimitadas. Apenas uma minoria de trabalhadores precisava contar com competências em níveis de maior complexibilidade, em virtude da rígida separação entre o planejamento e a execução (PARECER CNE/CEB, 1999).

Segundo Frigotto (2011a), considerava-se necessária a ampliação da capacidade de vagas para a formação da força de trabalho nacional, para superar o problema da falta de vagas nas escolas e do difícil acesso às universidades:

A dominação se transfigurou em administração, dentro da enorme hierarquia das juntas executivas e de gerência que se estendeu muito além de cada estabelecimento até o laboratório científico e o instituto de pesquisas. Proliferaram propostas

pedagógicas, entre elas o enfoque sistêmico, micro-ensino, tele-ensino, a instrução programada e o ensino à distância (op. cit., p 89).

Diante dessas considerações, percebe-se o fortalecimento, durante o regime militar, da relação educação e economia e da concepção de que o desenvolvimento brasileiro aconteceria mediante o incentivo do capital estrangeiro e da influência dos organismos internacionais no planejamento de iniciativas na área educacional.

No âmbito específico da educação profissional, um ponto de destaque foi a introdução compulsória do ensino profissional técnico no currículo das instituições de ensino de 2º grau por meio da Lei nº 5.692/71. Embora houvesse a necessidade de formar técnicos/as em caráter de urgência, essa iniciativa não foi bem sucedida e acabou gerando “uma falsa imagem da formação profissional como solução para os problemas de emprego, possibilitando a criação de muitos cursos mais por imposição legal e motivação político-eleitoral que por demandas reais da sociedade” (PARECER CNE/CEB, 1999).

Já no ano de 1982, o regime militar alterou os dispositivos da lei 5.692/71 referentes à profissionalização do ensino de 2º grau, implicando em mudanças na proposta curricular, dispensando inclusive as escolas da obrigatoriedade da profissionalização, voltando a ênfase à formação geral.

Assim, a qualificação para o trabalho, antes regulamentada pela lei 5.692/71, foi substituída pela preparação para o trabalho, um termo impreciso e que manteve, na letra, a imagem do ensino profissionalizante, mas retirou, de uma vez por todas, a obrigatoriedade da habilitação profissional no 2º grau, mesmo a tal habilitação básica (LIRA, 2009).

Em suma, o governo militar defendia uma pedagogia de reordenação do processo educativo de modo a torná-lo objetivo e operacional, minimizando as interferências subjetivas.

Restabelecido o processo democrático, a Constituição Federal assegurou em seu artigo 227 o dever da família, da sociedade e do Estado em “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação e à profissionalização”. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 39 da LDB definiu que “o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional” (PARECER CNE/CEB, 1999).

Em 1994, no governo de Itamar Franco, a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro regulamentou a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais em Centros

Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, mediante decreto específico para cada instituição e em função de critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC, 2008).

Vale destacar que o cenário da década de 90 apresentou uma acentuada interferência do mercado no sistema educacional brasileiro em decorrência da globalização da economia e por vezes por opção dos governos. Um dos resultados dessa política, pautada no modelo neoliberal, foi a reforma da educação profissional, implantada nas instituições federais de ensino a partir de 1996.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso sustentou a crença de que a modernidade seria alcançada por meio do aprofundamento da abertura da economia brasileira para os mercados internacionais. A proposta era estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo, buscando assim competitividade internacional adequada para a indústria localizada no Brasil. As estratégias usadas foram a promoção de uma intensa privatização das empresas públicas, centrando-se também no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência, procurando aprofundar a inserção subordinada da economia ao capital internacional (SILVA, 2009).

Naquela conjuntura, a educação profissional se consolidou como estratégia governamental no âmbito das políticas sociais. A qualificação profissional mais uma vez passou a ser ofertada com o objetivo de atender às demandas do setor produtivo nacional por formação técnica especializada e possibilitar a inserção da classe trabalhadora brasileira no mercado de trabalho.

Para complementar o pensamento de Jorge (2009), Frigotto (2011a) afirma em seu trabalho sobre os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil que durante o governo FHC:

[...] desmontaram a face social do Estado e ampliaram a sua face que se constituía como garantia do capital. Seu fundamento é o liberalismo conservador redutor da sociedade a um conjunto de consumidores. Por isso, o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil (op. cit., p. 240).

Dessa forma, a atuação estatal, em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmentou as ações em políticas focais que amenizam os efeitos, sem alterar substancialmente as suas determinações.

Dentro dessa lógica, Frigotto (2011a, p. 245) afirma que o Estado priorizou os “processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil”, em nome da qual os processos pedagógicos passaram a ser desenvolvidos mediante a pedagogia das competências.

A pedagogia das competências não se refere à educação integral e unitária e nem ao direito ao trabalho, mesmo que seja sob a forma de trabalho explorado, emprego. Vincula-se a uma visão mercantil e ao trabalho flexível, instável e precário. Trata-se do trabalhador buscar as competências que o mercado exige e adaptar-se a elas a qualquer preço ou, então, deixar o lugar para outrem e sem ou ao menor custos para o empregador (FRIGOTTO, 2011b).

A concepção neoliberal, no contexto das políticas públicas dos anos 90, passou ainda a forçar melhores desempenhos educacionais básicos nos países em desenvolvimento para dar condições para a globalização. Frigotto (2011a) assegura que os organismos internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, deram prioridade ao financiamento da Educação Básica.

Segundo Oliveira e Carneiro (2011, p. 04), a educação passou a significar um papel estratégico para o projeto neoliberal. Os governos liberais passaram a intervir no sistema educacional consorciados com as empresas privadas, direcionando a formação para atender aos objetivos da produção capitalista, preparando pessoas para o trabalho, com uma visão meramente tecnológica e usando também a educação como meio para a difusão do liberalismo como a única forma de organização social por meio da livre iniciativa e do livre mercado.

A partir dessa exposição, observa-se que o cenário da década de 90 apresentou uma acentuada interferência do mercado no sistema educacional brasileiro em decorrência da globalização da economia. Dentre as ações estatais para a educação profissional, destacam-se o Decreto nº 2.208 de 17/04/97 que promoveu a separação entre o ensino médio e técnico e a Lei Federal nº 9.649 de 27/05/98 que vinculou a expansão da oferta de educação profissional a convênios com estados, municípios, distrito federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, deixando clara a redução do papel do Estado (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2011).

A partir desse Decreto, a educação profissional de nível técnico passou a ter organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este. Assim, ocorreu uma separação entre a formação geral e profissional nos cursos técnicos. Essa cisão pretendeu privilegiar uma formação restrita e direcionada para ocupações no mercado de trabalho. Por outro lado, a publicação da Lei Federal nº 9.649 ampliou de forma progressiva a possibilidade de privatização das instituições federais de educação profissional mediante a efetivação das parcerias.

À época, justificava-se que essa “reforma da educação profissional” possibilitaria a inclusão social de jovens e adultos trabalhadores através da profissionalização, além de prepará-los para o mundo do trabalho dentro do modelo político e econômico vigente.

Segundo Cunha (2000, p. 252), no que diz respeito aos ensinos médio e técnico, “o governo FHC elaborou o Planejamento Político Estratégico 1995/1998, cujo foco principal foi reestruturar a gestão da rede federal de educação tecnológica”. Entre outros objetivos, buscou-se encontrar formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e Cefets, estimulando parcerias para financiamento e gestão.

Havia, portanto, o entendimento de que a oferta de educação profissional, devido ao alto custo que a mesma gerava, deveria ser transferida para a responsabilidade do setor privado. No ano de 1998, o governo federal proibiu a construção de novas escolas federais e instituiu uma série de atos normativos que direcionaram essas instituições para a oferta predominante de cursos superiores e, contraditoriamente, ensino médio regular, remetendo a oferta de cursos técnicos à responsabilidade dos estados e da iniciativa privada.

Diante disso, percebe-se que a política desse período caracterizou-se pela fragmentação, pautada em princípios gerencialistas, em que os investimentos em educação eram vistos como gastos. Ademais, a desvinculação do ensino médio e educação profissional de nível técnico acentuou a histórica dualidade entre educação geral e formação profissional, resultando na substituição da pedagogia de qualificação profissional pela pedagogia das competências.

Por sua vez, nos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva significativas mudanças ocorreram no ambiente da Rede Federal de Ensino Profissional com a publicação do Decreto 5.154, de 23/07/04, que revogou o Decreto 2.208/97 e deu início a expansão da educação profissional e tecnológica, restabelecendo a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2011).

Esse Decreto retomou a oferta do ensino técnico de nível médio integrado ao ensino médio, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais do Conselho Nacional de Educação, as normas do sistema de ensino e as exigências do projeto pedagógico de cada instituição.

Referente ao Decreto 2.208/97, manteve-se a progressividade e cumulatividade na formação e certificação dos estudantes, à medida que o aluno aproveitaria sua qualificação inicial, podendo complementá-la com cursos técnicos de nível médio e de graduação, desde que estes tenham sido organizados dentro de itinerários formativos específicos (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2011).

Em 2008, o governo Lula iniciou um trabalho de reestruturação da Rede de Educação Profissional, transformando os Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e as escolas Agrotécnicas em Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica. A interiorização dessas instituições, inclusive, foi uma forma de ampliar o acesso da população ao ensino técnico (MEC, 2008).

Os Institutos Federais tiveram suas estruturas físicas melhoradas e o quadro de servidores ampliado. Com essas melhorias, essas instituições de ensino ampliaram o número de pessoas beneficiadas, atendendo os diversos setores da economia brasileira com a oferta de qualificação profissional. Além disso, estimulou-se a realização de pesquisas e desenvolvimento de novos processos, produtos e serviços sociais e tecnológicos.

Contudo, diferente do discurso oficial do governo de que buscava reconstruir a política de educação profissional e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior, essa política continuou sendo processada mediante programas focais e contingentes, a exemplo dos seguintes: Escola de Fábrica, Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja e do Inclusão de Jovens – Projovem.

A problematização sobre a expansão da educação profissional tinha como referência a produção de conhecimento na área e as lutas sociais, representando uma disputa entre os setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira pela hegemonia nesse campo (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Nesse sentido, havia uma crença de que a mobilização social em defesa do ensino médio unitário e politécnico fortaleceria as forças progressistas na disputa por uma transformação mais estrutural da educação brasileira.

Apesar de implementar ações favoráveis à integração entre formação básica e formação específica, Frigotto; Ciavatta e Ramos (2005, p. 1088) consideram que a política de educação profissional do primeiro governo Lula se processou sobretudo mediante programas focais e no terreno da contradição. “O que se revelou foi um percurso controvertido entre as lutas da sociedade, as propostas de governo e as ações e omissões no exercício do poder”.

Nesse jogo de disputa, foi possível perceber que as forças conservadoras ocuparam espaços estratégicos de decisão, fazendo valer seus interesses e anulando os ganhos sociais dos setores progressistas.

Sendo assim, entende-se que as expectativas de mudanças estruturais na sociedade e na educação, apesar de alguns avanços, não se realizaram nesse período, pois a lógica da

“divisão internacional do trabalho” foi mais uma vez apropriada para transformar os trabalhadores em instrumentos do modelo capitalista de produção.

Pelas opções no plano econômico, social e político e pelo abandono das bases sociais organizadas, a educação no governo Lula reitera o quadro de precariedade da educação.

Avançando no campo histórico, o governo da Presidenta Dilma Rousseff manteve um regime macroeconômico ancorado nas “metas de inflação e de superávit fiscal primário e na flutuação da taxa de câmbio”, seguindo a linha do seu antecessor político. Ademais, esse governo reafirmou a inclusão social como principal diretriz para as políticas sociais, dando centralidade à política de transferência de renda e de qualificação profissional (CAGNIN et al, 2013).

Em 2011, a conjuntura internacional foi marcada por fortes incertezas na área econômica. Do ponto de vista doméstico, fatores estruturais de perda da competitividade da economia se sobressaíram e se ampliaram com os efeitos conjunturais negativos dos ajustes fiscais na economia, observado principalmente no setor industrial. Segundo Cagnin (2013), o ritmo de crescimento do PIB recuou de 7,5%, em 2010, para 2,7%, em 2011. Em 2012, essa taxa passou para 0,9%, muito abaixo das expectativas do Ministério da Fazenda que apontava para a faixa de 4% de crescimento.

Na área da educação, o governo Dilma também manteve e ampliou os programas iniciados no governo Lula. Através do financiamento da III Fase da Expansão da Rede Federal e Tecnológica, o número de unidades de educação profissional em operação passou de 354, em 2010, para 527, em 2014.

Além disso, outras ações foram criadas, cabendo mencionar a aprovação e sanção do Plano Nacional da Educação, que estabeleceu como meta 10% do PIB para gasto com educação ao longo de dez anos, reservou recursos do pré-sal para financiar a educação e criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (ABRAMO, 2015).

O Pronatec foi institucionalizado com a "finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira" (BRASIL, 2011).

Enquanto programa orientador da política de educação profissional do Governo Dilma, o Pronatec envolveu um conjunto de iniciativas, estando resumidas nas seguintes atuações: Expansão da Rede Federal, Programa Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec, Acordo de Gratuidade com Serviços Nacionais de Aprendizagem – Sistema S e a Bolsa-Formação. As quatro primeiras já existiam na forma de programas isolados. Já a última iniciativa surgiu

através do Pronatec. Dessa forma, o programa serviu como uma espécie de ‘guarda-chuva’, unindo e financiando programas vinculados à educação profissional”. sendo o integrador político, ideológico e funcional para ancorar o conjunto das ações, programas e projetos sustentadores da política educacional nacional e regional (WALDOW, 2014).

Como crítica ao formato e às estratégias dessa política educacional, Lima (2012, p. 82) destaca que:

Ao demonstrar enorme abrangência de ações e aplicação de recursos, o Pronatec não fez distinção setorial (setores produtivos) ou institucional (público e privado, instituições A, B ou C) entre aquilo que tem sido o papel fundamental da rede pública federal (a educação profissional técnica) e o que tem sido o campo privilegiado da rede “privada” do sistema “S” (os cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional).

Diante de um cenário marcado pelo suposto "apagão de mão-de-obra", o Estado assumiu um papel estratégico visando reduzir os custos do capital no fornecimento quantitativo e qualitativo das forças produtivas adequadas aos padrões técnicos vigentes (LIMA, 2012).

Tal papel não prescinde da função produtivista com seus antigos e vigentes objetivos: reduzir os custos de formação profissional do capital com reforço no contingente de trabalhadores qualificados sem emprego, produzindo ao mesmo tempo inserção produtiva e pressão negativa sobre os salários. [...] (op. cit., p. 77).

No contexto de criação do Pronatec, de acordo com os dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas- IPEA (2014), o mercado de trabalho brasileiro era marcado pelo aumento da oferta de empregos e paralelamente pela falta de pessoas qualificadas para assumir determinados postos de trabalho.

Nesse último caso, o estudo do IPEA indicou que a oferta de empregos, em setores específicos da economia, era maior do que o número de trabalhadores qualificados para exercer as respectivas funções, faltando trabalhadores em condições de atender o perfil dos empregos existentes.

Diante dessas circunstâncias, coube ao Estado assumir uma função estratégica no que diz respeito ao estímulo e direcionamento da política econômica, concentrando investimentos no setor produtivo para tentar fazer funcionar a engrenagem social (SILVA, 2009).

Dessa forma, a qualificação profissional foi utilizada como estratégia governamental no âmbito das políticas sociais, sendo constantemente ofertada com o objetivo de atender às demandas do setor produtivo nacional por formação técnica especializada e possibilitar a inserção da classe trabalhadora brasileira no mercado de trabalho.

A política de educação profissional do Governo Dilma demonstrou um sentido conservador por não estar integrada a outras políticas sociais voltadas para a inserção profissional e para a melhoria de renda das famílias. A dualidade entre ensino básico e técnico também continuou e, apesar de grandes avanços no sentido de criação de universidades e institutos federais, os trabalhadores permanecem recebendo uma formação profissional específica para o mercado de trabalho.

Diante dessas discussões, compreende-se que além da democratização do acesso à educação, é preciso qualificar as condições objetivas de vida das famílias e das pessoas e aparelhar o sistema educacional com infraestrutura de laboratórios, professores qualificados, com salários dignos, trabalhando numa única escola. No plano político e pedagógico, a escola brasileira deve retomar o debate e se concentrar em uma concepção unitária e politécnica, comprometida em formar pessoas que articulem ciência, cultura e trabalho, dando a essas a possibilidade de serem cidadãos autônomos para poder escolher entre seguir seus estudos ou ingressar na vida profissional. Mas para isso, o governo e principalmente a sociedade devem compreender que essas ações demandam um gigantesco investimento em ciência e tecnologia como condição necessária à efetiva universalização democrática da educação básica.

Ademais, considerando a necessidade permanente dos trabalhadores em ingressar no mundo do trabalho, as políticas de formação profissional precisam estar vinculadas às políticas de emprego e renda, visando assegurar efetivamente sua entrada e permanência no campo do trabalho.

Feitas essas considerações, discutiremos a seguir os aportes teóricos e empíricos que fundamentam a implementação do Pronatec no processo de formação profissional dos trabalhadores brasileiros, reconhecendo que a relação entre educação e trabalho vincula-se, prioritariamente, aos princípios e práticas da racionalidade mercantil, da produtividade, da competitividade e da flexibilidade.

4.3 O Pronatec como alternativa de qualificação profissional na atualidade

Na situação particular do Brasil contemporâneo, destaca-se que o país inseriu-se no novo contexto econômico mundial, passando a compartilhar de um processo histórico marcado pela forte aceleração no desenvolvimento econômico e tecnológico, alinhado à necessidade do desenvolvimento socioeducacional dos trabalhadores (SOUSA, 2011). A economia foi reestruturada de forma mais efetiva e globalizada, contribuindo para uma

competição e cooperação mundial entre empresas e países e, conseqüentemente, para um novo conceito de produção.

Como resultado direto da adoção desse novo modelo de produção, o país teve, nas últimas décadas, um surto de crescimento econômico, contribuindo para que o País se tornasse destaque no cenário econômico internacional. Entretanto, Sousa (2011, p. 14) salienta que esse crescimento econômico acelerado não assegurou por si só a efetivação de um desenvolvimento social sustentável, pois ele “não foi capaz de ampliar qualitativamente o emprego, reduzir significativamente a pobreza e atenuar permanentemente a desigualdade social”.

Destaca-se que nesse momento em que a economia brasileira obteve crescimento econômico, veio à tona um problema quanto à constatação de que a mão de obra qualificada é deficitária. Desta forma, sendo a questão da formação e do treinamento da mão de obra uma das questões centrais do atual processo de desenvolvimento tecnológico de maneira geral, com muito mais razão ela se constitui em um tema importante para a experiência brasileira.

Embora haja até o momento poucos estudos sobre qualificação e treinamento capazes de traçar um quadro real da situação atual no país a esse respeito, a queixa do setor empresarial sobre o baixo nível de qualificação da mão de obra já vem se tornando uma questão comum.

É fato que as taxas de investimento em treinamento no país continuam baixas quando comparadas com outros países desenvolvidos. Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizado em 2008, somente 18% dos trabalhadores que buscavam emprego no país tinham algum tipo de qualificação, o que eleva para 7,5 milhões o número de trabalhadores sem qualquer qualificação ou experiência buscando trabalho no Brasil.

Nessa mesma perspectiva de análise, dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) apontavam que, em 2011, somente a metade dos jovens entre 15 e 17 anos estava matriculada no ensino médio, sendo a falta de atratividade da escola a principal causa da evasão e distorção idade-série neste corte etário (CNTE, 2011).

O universo de que trata o macroproblema é ainda maior se considerarmos que menos de oito anos de escolaridade representa um obstáculo para a ocupação de cargos num mercado de trabalho que incorpora constantemente inovações tecnológicas disponíveis. Neste caso, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE, indicam que em 2011 o país possuía 80 milhões de jovens e adultos com menos de oito anos de escolaridade (SANTOS, 2013, p. 42).

Historicamente, este entrave da falta de qualificação profissional tem dado margem ao discurso empresarial que percebe essa situação da desqualificação da mão de obra como fator determinante para que muitas empresas enfrentem dificuldades na expansão de seus negócios. Entende-se, assim, que a falta de qualificação impede o crescimento das empresas, que enfrentam mercados cada vez mais competitivos, inclusive competindo com produtos importados, sem o suporte de uma suposta mão de obra preparada para atuar com qualidade.

Na visão empresarial, a desqualificação dos trabalhadores tem sido atribuída aos problemas estruturais do modelo educacional brasileiro, que não forma pessoas com qualidade e, muitas vezes, forma profissionais despreparados para determinadas realidades econômicas e sociais que o país atravessa. Dessa forma, esse sistema educacional tem sido bastante criticado por funcionar como um elemento de importância negativa no processo de definição dos planos que as empresas podem seguir. Entende-se ainda que devido às mudanças nos requisitos de qualificação, esse sistema de formação tem apresentado dificuldade em se readequar rapidamente às novas características do sistema industrial.

A concordância do estado com esse discurso empresarial fez supor que o investimento público, através do ensino médio profissional, poderia cumprir papel relevante tanto para a universalização das matrículas como para proporcionar aos jovens e trabalhadores, especialmente das camadas populares da cidade e do campo, uma oportunidade de obterem qualificação para ingresso no mundo do trabalho, como empregados ou empreendedores (CNTE, 2011).

Dessa maneira, nos últimos anos, o Estado brasileiro passou a tratar a educação profissional como política pública de inclusão socioeducacional, revestida cada vez mais de importância, e vista como elemento estratégico para a inserção dos trabalhadores em um mercado de trabalho, marcadamente tecnológico:

No Brasil, a discussão sobre a Educação Profissional envolve um debate político e econômico, uma vez que esta é vista como uma peça indispensável para o crescimento econômico do país. Por esta razão, este segmento educacional historicamente tem sido alvo de muitas políticas públicas que visam à qualificação dos trabalhadores para atuarem nas demandas dos setores industriais e produtivos brasileiros (MACHADO; FIDALGO, s./d., p. 02).

Para Silva (2009), a qualificação profissional tem se consolidado como estratégia governamental no âmbito das políticas sociais, sendo constantemente ofertada com o objetivo

de atender às demandas do setor produtivo nacional por formação técnica especializada e possibilitar a inserção da classe trabalhadora brasileira no mercado de trabalho:

As proposições e justificativas que alimentam a racionalidade e funcionalidade da política educacional sobre os postos de trabalho oferecidos pelo mercado e sobre as possibilidades oferecidas aos jovens e adultos trabalhadores para a qualificação profissional, sustentam que os requisitos educacionais e profissionalizantes são unilateralmente centrais na determinação de ganhos salariais como os de ingresso e permanência nos postos de trabalho (DEITOS; LARA & ZANARDINI, 2015, p. 990).

Para Machado e Fidalgo (s./d., p. 13), a concepção que norteia a educação profissional no Brasil não esconde o viés mercadológico, uma vez que para alcançar o tão desejado aumento de oferta, utiliza de transferências e facilitações de recursos públicos para a rede privada.

A partir dessa racionalidade mercadológica e de instrumentação tecnológica, essas políticas de educação profissional têm determinado o aparecimento de um “novo perfil de trabalhador, flexível, com capacidade de abstração, polivalente, criativo, enfim, que possui um estoque de competências para tornar-se empregável” (MORAES, 2006):

As políticas de Educação Profissional no Brasil são bastante promissoras para as demandas do mundo do trabalho na sociabilidade do capital, tanto para formar mão de obra qualificada quanto para criar reservas trabalhadores para um mercado que não absorve todo o contingente de profissionais disponíveis, mesmo quando formados, especialmente no contexto do desemprego estrutural (NASCIMENTO, 2016, p. 66).

Analisando o plano histórico mais recente, verifica-se que a política de educação profissional do Governo Dilma (2011-2014) seguiu o curso das transformações econômicas e sociais, tendo como norte a necessidade de qualificar mão de obra para um mercado de trabalho que, contraditoriamente, denota apagão de mão de obra no contexto de desemprego estrutural.

Esse termo apagão de mão de obra é utilizado por Pochamann (2008) para explicar a carência de trabalhadores frente às demandas do mercado, em situações em que há vagas disponíveis, mas não existe força de trabalho suficientemente qualificada que atenda às exigências daquele setor. Amparados nessa máxima, os empregadores e o Estado tentam justificar os altos índices de desemprego com o argumento da falta de trabalhadores qualificados para executar trabalhos que exigem maior qualificação, principalmente com o advento das novas tecnologias e automação dos processos produtivos.

Considerando que a necessidade de qualificação profissional para o mundo do trabalho perpassa um contexto social, histórico, político e econômico, o Governo Dilma criou,

após a instituição da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) como proposta para articular as ações de qualificação profissional com o mundo laboral.

Dentre os seus objetivos principais, o Pronatec visava expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica, financiando melhorias nas condições físicas e pedagógicas das instituições escolares públicas, e estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011).

Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei. (BRASIL, 2011, p. 04).

Para garantir o cumprimento de suas finalidades e objetivos, o programa funcionou em:

regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta lei (BRASIL, 2011, p. 11).

Nesse quesito, é importante destacar o fato de que a legislação do Programa tornou os serviços nacionais de aprendizagem nacional integrantes do sistema federal de ensino, possibilitando a parceria entre o público e o privado. Quanto a estas parcerias, segue o texto da Lei:

Art. 8º O Pronatec poderá ainda ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente. (BRASIL, 2011, p. 12).

Na percepção de Deitos, Lara e Zanardini (2015, p. 988), como programa integrador da política educacional para a educação profissional no país, o Pronatec foi estruturado para articular nacionalmente um conjunto de ações educativas e formativas da força de trabalho e, conseqüentemente, coordenar as estratégias viabilizadoras das políticas macroeconômicas adotadas. Neste sentido, “as diretrizes governamentais compravam a

dinâmica centralizadora e articuladora que assume o Pronatec para o conjunto das políticas adotadas para a educação profissional”.

O Pronatec veio para tentar unificar os recursos financeiros destinados à educação profissional. A ideia era que esses recursos fossem gerenciados a partir de um só lugar, de forma que se pudesse, posteriormente, comprovar a eficácia desse investimento. [GESTOR SETEC/MEC].

Um traço importante das políticas inscritas no Pronatec é o de buscar articular em um mesmo desenho estratégico o que, no passado, fazia parte de ações tão diversificadas quanto redundantes, ou até mesmo conflitantes, promovidas por diferentes agências públicas e privadas.

Ao mesmo tempo, esse caráter centralizador do Programa forjou um processo de dimensão gerencialista, onde a participação dos sujeitos nas políticas públicas foi reduzida em detrimento da ação legítima e centralizadora do Estado e dos grupos políticos e econômicos com maior poder de intervenção na dinâmica social. A formulação e a condução do programa seguiram a tendência de ser operacionalizada por políticos da base aliada da Presidenta Dilma Rousseff, técnicos de diferentes Ministérios e por representantes do setor empresarial e industrial de entidades ligadas ao Sistema S.

O MEC convidou representantes dos Serviços Nacionais de Aprendizagem e da Rede Federal de EPT para discutirem a elaboração de uma primeira versão de um guia de cursos FIC, até então não existente, que contemplasse os cursos que poderiam ser ofertados pelo Pronatec. Dessa ação, nasceu o Guia Pronatec de Cursos FIC – 1ª edição, a ser utilizado como mecanismo de estruturação da oferta de cursos do Pronatec (BRASIL, 2012, p. 28).

Nesse sentido, Almeida (2016) critica o processo de formulação do Pronatec pelo fato de não haver registro ou evidência da participação social:

[..] A Confederação Nacional das Industriais (CNI) encaminhou junto do governo federal uma lei que legaliza [...] a privatização descarada do ensino técnico. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC foi criado entre os setores mais reacionários da sociedade, que não defendem a educação pública e nem a soberania nacional. Após sua formatação, foi enviado ao Congresso Nacional e tramitou em regime de urgência, fazendo com que existisse pouco debate sobre seu funcionamento. O PRONATEC se coloca como um ataque gravíssimo a educação pública, com envio direto de dinheiro público para o setor privado e não somente via isenção de impostos, como acontece no PROUNI (op. cit., p. 36).

No que diz respeito à questão do financiamento feito pelo Pronatec, torna-se oportuno considerar o pensamento de Arretche (2000) no que discute a diferença entre programa social e política social, afirmando que mesmo que em algum momento o Governo desembolse recursos para a implantação de um programa social, isto não configura

necessariamente política social, pois esta implica mais do que despesa de natureza social em um período.

Ela afirma ainda que a existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo indicador de que funções de gestão estejam sendo desempenhadas de um modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo.

Sob essa perspectiva, a CNTE entende que o Pronatec não constitui uma política social, pois ele apresenta descontinuidades para a política de Educação Profissional. A estrutura do Pronatec ameaça o conceito e os pressupostos da educação técnica profissional de nível médio, consolidados, sobretudo, pelo Decreto 5.154, de 2004, e pela Lei 11.741, de 2008, em consonância com o Fundo da educação Básica (Fundeb) e a Emenda Constitucional (EC) nº 59. (CNTE, 2011, p.179).

O Pronatec operacionalizou a oferta de Educação Profissional e Tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, conforme aponta a Figura abaixo:

Figura 4 – Iniciativas do Pronatec



Fonte: MEC/SETEC.

Dentre as iniciativas apresentadas na Figura 4, a Bolsa-Formação foi a única ação que surgiu através do Pronatec, servindo como uma espécie de ‘guarda-chuva’ para unir e financiar programas vinculados à educação profissional.

Especificamente,

A Bolsa-Formação consiste na oferta gratuita de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada, presenciais, custeados com recursos repassados pelo MEC a instituições de ensino das diversas redes de educação profissional do País. Os recursos recebidos pelas instituições ofertantes do Pronatec/Bolsa-Formação abrangem todas as despesas de custeio das vagas, incluindo o fornecimento de alimentação, de transporte e de material didático aos estudantes (BRASIL, 2012, p. 21).

Segundo Manual de Gestão da Bolsa-Formação, essa denominação se dá pelo fato da União financiar a oferta gratuita de cursos de formação técnica e assistência estudantil plena ao público beneficiário do mesmo, garantindo aos estudantes transporte, a alimentação e material didático. Neste sentido, a referida iniciativa tinha como finalidade fortalecer a capacidade de oferta de cursos da EPT das redes pública e privada para:

I- ampliar e diversificar a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no País; II- integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica; e III - democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos (BRASIL, 2011).

Desde 2011, a iniciativa Bolsa-Formação, tem sido responsável pela oferta gratuita, em larga escala, de cursos profissionalizantes, detendo grande destaque dentre as ações do Pronatec. Esse destaque pode ser facilmente observado quando se compara o volume de investimento em algumas iniciativas do Programa, conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela 1 – Investimento no Pronatec (2011-2015)

Iniciativa	Investimento no período
Bolsa-Formação	8.284.725.453,81
Expansão e Reestruturação da Rede Federal	5.199.892.371,84
Rede e-Tec Brasil	556.567.615,83
Brasil Profissional	1.049.931.687,80
Total	15.091.117.129,28

Fonte: SETEC/MEC, 2015.

Para a execução da Bolsa-Formação definiu-se que as diversas redes de educação profissional e tecnológica reconhecidas no País desempenhariam o papel de parceiro ofertante. Essa rede foi constituída pelos parceiros ofertantes, com destaque para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (incluindo o Instituto Federal do Ceará -

IFCE), Redes Estaduais de Educação, Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat) e Redes Privadas (Escolas Técnicas de Nível Médio e Instituições de Ensino Superior).

Por outro lado, o papel de parceiro demandante seria desempenhado pelos ministérios e secretarias estaduais de educação, tendo esses parceiros as seguintes responsabilidades:

- a) mapear e caracterizar a demanda existente;
- b) identificar o perfil de formação e a quantidade de profissionais necessários em cada município do País;
- c) realizar os processos de mobilização e de seleção do público a ser capacitado;
- d) monitorar a execução dos cursos; e
- e) articular para que os egressos dos cursos tenham como buscar as oportunidades ocupacionais identificadas no mapeamento da demanda (BRASIL, 2012, p. 15).

Enquanto ação pública para a educação profissional, a iniciativa da Bolsa-Formação gerenciou a oferta de cursos, possibilitando a participação de praticamente todos os Ministérios que possuem demanda de formação técnica. Essa centralização, focada no Ministério da Educação (MEC), buscou assegurar o alinhamento entre a demanda e a oferta de educação profissional.

A implementação da Bolsa-Formação/Pronatec visou atender um público que se enquadrava nas seguintes situações, principalmente, no que se refere à vulnerabilidade social:

- I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- II - trabalhadores;
- III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; (bolsa família, BPC);
- V - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento, povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. (BRASIL, 2015).

Esses beneficiários caracterizavam-se como prioritários, mas não exclusivos. Depois do atendimento desse público prioritário, as vagas remanescentes são disponibilizadas a outros públicos.

Ainda com relação a esse atendimento,

[...] O Pronatec também alterou as legislações do programa do seguro-desemprego e da seguridade social. E, reforçando a proposta do Executivo, o PL nº 1.343, de 2011, recepcionado em votação na Câmara, condiciona a liberação das parcelas do seguro-desemprego à comprovação de frequência a cursos de qualificação profissional (CNTE, 2011, p. 183).

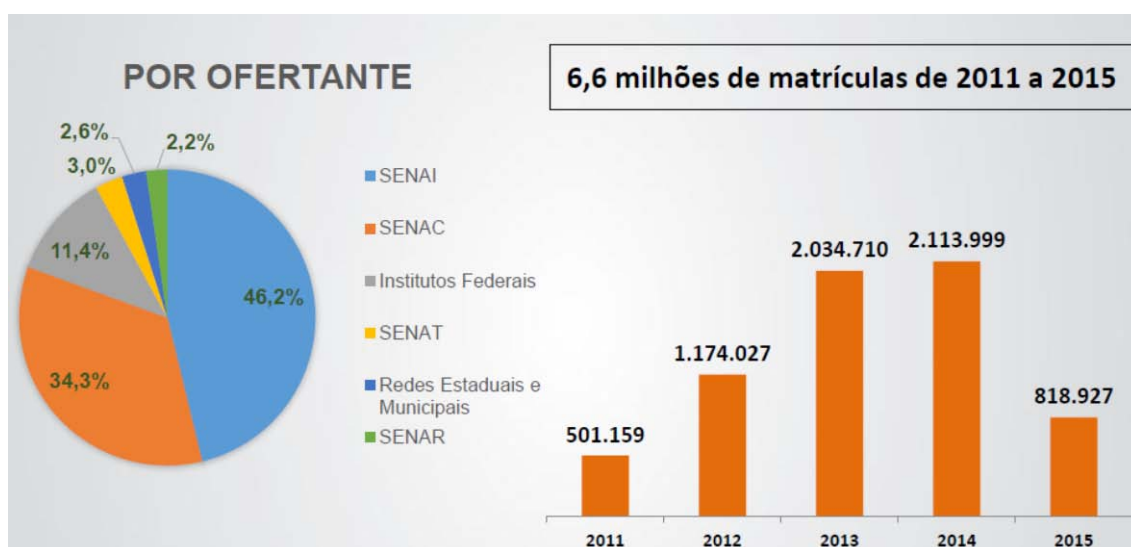
Ao buscar articular uma política de promoção e acesso ao emprego, a Bolsa-Formação/Pronatec vinculou também as pessoas que tinham ficado desempregadas e estavam recebendo o benefício do seguro-desemprego, uma vez que a União passou a condicionar o

recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga mínima de 160 horas. Ademais, o benefício podia ser cancelado se o trabalhador se recusasse a aceitar outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior.

Para atender à lógica do mercado, o Pronatec privilegiou a oferta de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), através da Bolsa-Formação Trabalhador. Nessa modalidade, o aluno precisa de uma escolaridade mínima, porque são cursos de curta duração que apresentam carga horária mínima de 160h. Trata-se de uma capacitação profissional que acontece de forma mais aligeirada, ou seja, é um contraponto a proposta das Diretrizes Curriculares Nacionais, o que incorre na precarização da qualificação profissional e, consequentemente, na desvalorização da mão de obra advinda desses cursos.

Com a autorização para que a União pudesse transferir recursos financeiros às instituições dos serviços nacionais de aprendizagem parece que, estrategicamente, o Pronatec deixou de fazer um dimensionamento do papel do Estado na oferta pública e gratuita da educação profissional. Sobre o pretexto de uma emergência na oferta da qualificação profissional visando atender às demandas do crescimento econômico do país, esse programa concedeu grandes volumes de recursos financeiros públicos ao setor privado.

Figura 5 - Evolução das matrículas dos cursos FIC e divisão por ofertante (2011 - 2015)



Fonte: Ministério da Educação (2016).

A Figura 4 nos faz entender que as instituições do Sistema S têm lucrado três vezes com o Pronatec. Primeiro, pelo subsídio do governo que já existe para o Sistema.

Segundo, porque os cursos dessas instituições são subsidiado de novo pelo Pronatec. E ganha uma terceira vez porque aproveita essa mão de obra formada ou, se não aproveita, tem a sua disposição um exército industrial de reserva (RAMOS *apud* GUIMARÃES, 2013, p. 09).

Através de parcerias público-privadas, o Pronatec parece privilegiar uma ideologia de privatização e de mercantilização da Educação, que historicamente marcam a contradição entre a Educação para uma emancipação humana e Educação mercantilista.

Esse caráter privatista do Pronatec é criticado por Silva (2012, p. 09), que acredita que o programa instiga a competição entre instituições públicas e privadas, na disputa por recursos públicos oriundos do orçamento da União. Neste caso, cabe destacar a existência uma desigualdade nas oportunidades de destinação dos recursos em benefício do mercado privado, uma vez que as instituições públicas contam apenas com transferências diretas da União, enquanto as instituições privadas podem receber verbas de convênios e bolsas. No caso do sistema S há ainda a possibilidade de transferência direta.

Por sua vez, Franzoi, Silva e Costa (2013) também tecem críticas ao Programa por este ter por base a ideia de urgência na formação para o mercado de trabalho, apoiando-se nos seguintes pressupostos: linearidade entre formação e inserção no mercado de trabalho; oferta de cursos pelos sistemas de ensino público e privado, com ênfase no Sistema S; cursos de formação aligeirados, voltados estritamente para a preparação restrita para ocupação imediata de postos de trabalho. O argumento desses autores é de que esse tipo de formação contraria a proposta de uma educação profissional integral para se alinhar às demandas restritas dos postos de trabalho que são criados e fechados de acordo com os interesses do capital.

O Pronatec carrega consigo duas características, que colidem com o recente cenário de expansão do direito à educação básica (pública e gratuita) no Brasil. Ao mesmo tempo em que cria mercado para empresas educacionais, também prevê onerar o estudante que não teve acesso ao ensino básico de qualidade, direcionando-o para o ingresso no FIES-Técnico/Profissional (programa de financiamento estudantil do governo federal). Outro contrassenso refere-se à desoneração de impostos empresariais para cursos de qualificação profissional de mínima duração (160 horas), que não apresentam nenhuma perspectiva de atendimento dos requisitos de qualidade da educação (CNTE, 2011, p. 180).

Observa-se nos diferentes cursos de qualificação profissional do Pronatec uma orientação educacional voltado para atender as demandas do mercado e a lógica da acumulação flexível. É cada vez mais evidente a predominância da lógica de uma formação por competências em detrimento de uma perspectiva de formação integral, com uma visão humanística e política.

O reducionismo curricular atende aos interesses dos agentes produtivos (interessados apenas na qualificação operacional da mão de obra), os quais, para que seus objetivos sejam atingidos com segurança, optaram por direcionar a formação a cursos e instituições privadas, com currículos adstritos aos interesses corporativos (CNTE, 2011, p. 182).

Essa nova qualificação formal é marcada política e ideologicamente pela ideia de formação por competências, estando ausente a ideia de relação social que acompanha o conceito de qualificação social. Dentro dessa lógica, os sujeitos passam a ser responsabilizados pela sua condição, devendo ter flexibilidade e qualificação total para atuar nos processos produtivos (ARRAIS NETO, 2006).

Desse modo, a educação profissional por competência tem se associado à polivalência, a partir do qual se exige um profissional completo que responda às necessidades do mercado e esteja condicionado a solucionar problemas gerais. Essa educação está restrita a visão tecnicista que responde apenas à apropriação de modos de fazer, responsabilizando o trabalhador pelo sucesso ou insucesso do trabalho.

Nesse contexto de modernizações, a educação assume a função de manter e reproduzir as relações imanentes ao capital, prejudicando uma discussão ampla sobre a questão da qualificação. Com isso, a compreensão sobre qualificação profissional também ganha uma conotação dualista sob a perspectiva qualificante e desqualificante.

Segundo Arrais Neto (2005a, p. 165), “a qualificação é uma elaboração coletiva que possui uma conotação sociocultural e histórica. É uma dialética que envolve elementos qualificantes e desqualificantes sempre articulados ao trabalho”. Enquanto viés desqualificante, a noção de qualificação se desenvolve atrelada à concepção de competência, tendo como foco o treinamento profissional com vistas ao desenvolvimento de uma economia de elevada agregação do conhecimento.

Nesse sentido, as noções de formação e qualificação no Pronatec se desenvolvem a partir da seguinte contradição: de um lado o interesse do capital para que o trabalho seja somente abstrato e, de outro, o interesse dos trabalhadores para que o ato de trabalhar não se resuma a tarefas de repetição e reprodução.

5 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DOS RESULTADOS SOCIOEDUCACIONAIS DA BOLSA-FORMAÇÃO NO IFCE

Sob um contexto de alinhamento político entre o governo federal e as instituições federais de educação profissional ocorreu, a partir de 2011, a implementação do Pronatec no

Instituto Federal do Ceará - IFCE, especialmente no que se refere à iniciativa Bolsa-Formação.

Criado a partir da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o IFCE colocou suas unidades de ensino à disposição do Pronatec. Dos seus 27 campi que se encontravam em pleno funcionamento no período de 2011 a 2015, 19 unidades atuaram na oferta de cursos da Bolsa-Formação.

Através do incremento de recursos financeiros, a Bolsa-Formação serviu para ampliar a oferta de educação profissional no IFCE.

Tabela 2 - Recursos Financeiros Executados pelo Pronatec/IFCE – 2011 a 2015.

Termo de Cooperação	Execução em R\$
TC 14191/2011	8.570,10
TC 16057/2012	6.411.583,63
TC 17274/2013	9.329.860,06
TC 1597/2014	1.637.369,25
TC 3578/2015	257.595,60
Total	17.644.978,64

Fonte: SIAFI Gerencial, em 24/10/2016.

De acordo com a Tabela 2, mais de 17 milhões de reais foram investidos na Bolsa-Formação/IFCE. Os recursos custearam despesas com auxílios estudantis aos beneficiários, pagamento de bolsas aos profissionais e serviços especializados.

No IFCE, a iniciativa da Bolsa-Formação começou a ser desenvolvida no final de 2011, época em que as normativas dessa iniciativa ainda eram bastante escassas. Nessa fase de implementação, a Bolsa-Formação ainda não apresentava um arcabouço jurídico capaz de respaldar e direcionar suas ações, dificultando o seu processo de institucionalização e de execução.

A Bolsa-Formação teve início precisamente em 2011, época da 3ª fase da expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica e consequentemente da expansão da oferta de ensino técnico no país. Na época, alguns ministérios levantaram as demandas por cursos para todas as regiões do País, e os IFs na condição de ofertante avaliavam os cursos que tinham condição de infraestrutura para oferta. A partir disso, cursos e vagas eram homologados pelo MEC e, em seguida, o FNDE descentralizava o recurso orçamentário para ser gerenciado pelos IFs. Todo esse processo foi estabelecido pelo MEC [GESTOR 1 - IFCE].

Em setembro de 2011, o MEC promoveu reunião técnica entre a rede de demandantes e a rede de ofertantes da Educação Profissional do Estado do Ceará, entre esses

últimos estava o IFCE. Essa reunião teve o objetivo de ajustar a oferta dos cursos a serem demandados e ofertados em 2011 e 2012¹. Na oportunidade ficou esclarecido que o Ministério da Educação exerceria a função de articulador entre demandantes e ofertantes nacionais, num processo denominado de pactuação de vagas.

Na Bolsa-Formação/Pronatec, a pactuação consiste no processo pelo qual cada parceiro ofertante avalia sua capacidade técnica e operacional ociosa, expertise, pessoal e projeto estratégico a fim de elaborar um relatório do número de vagas semestrais ou anuais que poderá oferecer em cursos técnicos e/ou cursos FIC. Sendo a pactuação a formalização de uma intenção, o MEC exercia a função de aprovar ou não e de distribuir as possíveis vagas entre os parceiros demandantes. Por fim, cabia aos parceiros demandantes a função de avaliar e formalizar o interesse nas ofertas dos cursos.

Dado início a esse processo de pactuação no IFCE, as ofertas de formação profissional foram registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec. Abre-se um parêntese para explicar que esse sistema já era utilizado, nacionalmente, para os registros acadêmicos da oferta regular de cursos. Entretanto, ele ainda não estava completamente adaptado para atender às demandas da Bolsa-Formação.

Após a indicação, por parte dos demandantes, dos cursos, quantidade de vagas e municípios, os campi do IFCE oficializavam o registro da oferta no Sistec. Dessa forma, o planejamento da oferta foi orientado por essa articulação inicial entre demandantes e o IFCE.

No final do exercício de 2011, a Bolsa-Formação teve início no IFCE com a oferta de 01 (um) curso FIC no *campus* Iguatu, unidade de ensino localizada na Região Centro-Sul do Estado do Ceará². Como se mostra na Tabela seguinte:

Tabela 3 - Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2011.

Campus	Curso	Vagas Pactuadas	Nº de Capacitados
Iguatu	Padeiro e Confeiteiro	25	0
Totais		25	0

Fonte: SISTEC/MEC, em 28/10/2016.

Naquele momento, a questão do financiamento tornou-se um entrave para a execução da oferta proposta. O MEC possuía o crédito orçamentário e o IFCE já havia estimado o custo com a oferta, mas ainda faltava uma definição sobre o prazo para que os

¹ Ata de reunião técnica de preparação da Bolsa-Formação. Brasília, 12 de setembro de 2011.

² Informação confirmada através da Tabela de Consolidação de Matrículas da Bolsa-Formação – 2011 a 2015. s/p, 2015.

recursos fossem disponibilizados e sobre os elementos de despesas que poderiam ser custeados.

Seguindo orientações da Secretaria de Educação Profissional do MEC, o Instituto Federal do Ceará firmou Termo de Cooperação junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC³ e recebeu os recursos orçamentários da oferta. Os recursos financeiros deviam custear todas as despesas referentes às ofertas educacionais da iniciativa Bolsa-Formação.

Voltando a analisar os dados da Tabela 3 evidencia-se o não cumprimento da oferta que visava qualificar profissionalmente 25 pessoas. As indefinições no processo de execução da oferta, sobretudo no que diz respeito ao processo de escolha do curso e ao tempo exíguo para utilizar os recursos orçamentários, impediram o êxito dessa primeira oferta. No referido caso, nenhum beneficiário chegou a concluir o curso de qualificação profissional⁴.

A ineficácia da legislação existente à época e a falta de padronização dos procedimentos operacionais para a execução dos cursos na Rede Federal de EPT inviabilizaram a construção de um planejamento capaz de atender à meta planejada. A falta de critérios mais claros quanto ao processo de seleção dos beneficiários contribuiu para a ocorrência de desistências injustificadas logo no início do curso [GESTOR 1 - IFCE].

Por outro lado, o tempo exíguo entre o período de recebimento dos créditos orçamentários e o fechamento do exercício financeiro inviabilizou a execução desses recursos. Do orçamento recebido para o cumprimento da oferta, somente 25% foi executado:

Naquela época, não havia instrumentais técnicos e jurídicos para a condução desse projeto. Diante disso, o IFCE procurou se orientar pelos seus próprios regulamentos jurídicos e acadêmicos, seguindo as regras institucionais aplicáveis ao Ensino Regular. Foi dessa forma, portanto, que essa instituição ofertante procurou se adequar ao novo projeto [GESTOR 2 - IFCE].

A fim de superar as dificuldades operacionais existentes à época, a busca por soluções imediatas contribuiu para modificar o desenho da Bolsa-formação nessa fase de implementação, corroborando para sua posterior consolidação enquanto ação educacional. Diante do exposto, é possível afirmar que a Bolsa-Formação foi sendo formulada e executada ao mesmo tempo, tanto em âmbito nacional como local.

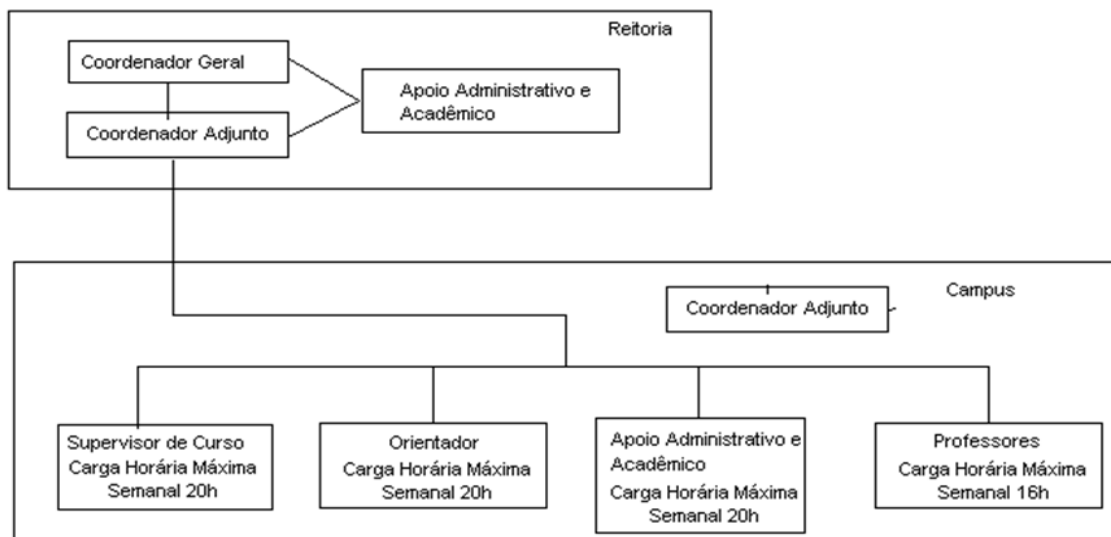
Em 2012, a Bolsa-Formação passou efetivamente a ocupar um lugar de destaque na dinâmica institucional do IFCE. Foi estruturada uma Coordenação Geral, designada para

³ O trâmite de cadastro e aprovação do Termo de Cooperação foi detalhado no Manual de Gestão da Bolsa-Formação, 2011.

⁴ Resultado evidenciado nos Relatórios da Coordenação Adjunta do campus Iguatu. Dez/2011.

gerenciar as ações do Pronatec, facilitando o processo de expansão do programa para novos campi, conforme a Figura 6 apresenta:

Figura 6 - Estrutura Organizacional do Pronatec no IFCE.



Fonte: Coordenação Geral do Pronatec – IFCE (2012)

No formato dessa estrutura administrativa, a Coordenação Geral do Pronatec se vinculou diretamente à Reitoria do IFCE, exercendo controle administrativo sobre as coordenações adjuntas, que estavam ligadas à Direção Geral de cada *campus* (unidade de ensino). A coordenação geral exerceu uma função sistêmica, sendo responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações do programa em todo o IFCE. Já as coordenações adjuntas assumiram uma função setorial, sendo responsáveis pelas ações pedagógicas e administrativas locais. A formatação das equipes de trabalho estava atrelada ao perfil da oferta, tendo a limitação orçamentária como fator determinante de sua organização⁵.

O coordenador geral e os coordenadores adjuntos foram indicados pela direção máxima da instituição⁶, enquanto que os demais profissionais (supervisores, orientadores, professores e apoios administrativos) foram selecionados através de processos seletivos simplificados. Não havendo servidores da instituição interessados ou com perfil profissional para ocupar as vagas, processos de seleção externa eram realizados para suprir essa demanda de profissionais. Essas atividades foram definidas pela legislação do Programa, mas o formato das equipes ficou sob a responsabilidade do IFCE.

⁵ Instituto Federal de Educação do Ceará. IFCE. Pronatec. Coordenação Geral. Organograma da Estrutura Organizacional do Pronatec. 2012.

⁶ Essas indicações foram oficializadas por meio de Portarias emitidas pelo Gabinete da Reitoria/IFCE.

Com mais informações sobre o desenho e a dinâmica de execução da Bolsa-Formação, em 2012, deu-se início a oferta de 30 cursos técnicos e 14 cursos FIC no IFCE. Os cursos técnicos tinham carga horária média de 1.000 horas e tempo estimado de um ano e meio para conclusão. Já os cursos FIC, a maioria tinha carga horária de 160 horas e tempo de conclusão aproximado de três meses.

Na Tabela 4, segue detalhamento dos cursos ofertados na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador durante o segundo ano de execução da Bolsa-Formação/Pronatec.

Tabela 4 - Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2012.

Campus	Cursos	Vagas Pactuadas	Nº de Capacitados
Caucaia	Soldador no Processo MIG/MAG	24	27
	Operador de Computador	85	65
	Torneiro Mecânico	25	26
	Eletricista Industrial	25	21
	Agente de Informações Turísticas	30	25
	Administrador de Banco de Dados	50	57
Fortaleza	Auxiliar em Administração de Redes	50	47
	Montagem e manutenção de computadores	30	31
	Instalador de Rede de TV a Cabo e Via Satélite	50	32
	Monitor de Recreação	30	21
Juazeiro do Norte	Desenhista da Construção Civil	20	28
	Eletricista de Rede de Distribuição de Energia Elétrica	30	28
Maracanaú	Operador de Tratamento de Águas e Efluentes	30	30
	Operador de Tratamento de Resíduos Sólidos	30	32
Totais		509	470

Fonte: SISTEC/MEC, em 28/10/2016.

Acrescenta-se aos dados da Tabela 4 a informação de que alguns cursos foram ofertados em mais de uma turma, totalizando a oferta de 20 turmas dentre os 13 cursos apresentados. Para melhor apresentação e compreensão da tabela, o número de vagas dos cursos foi consolidado.

No que se refere à questão financeira, novamente o atraso no recebimento dos créditos orçamentários gerou um impasse no cronograma de execução dos cursos. Por mais de uma vez, o início das atividades foi adiado, acarretando prejuízos principalmente aos beneficiários. Após contato telefônico, verificou-se que parte do público matriculado acabou desistindo dos cursos por desconfiarem da efetividade do programa.

Naquele ano, o IFCE somente recebeu os créditos orçamentários no final do mês de maio, alterando o planejamento da oferta que tinha previsão de iniciar ainda no primeiro semestre. Sendo assim, os cursos da Bolsa-Formação foram remanejados, tendo início em agosto do corrente ano.

De acordo com relatos disponíveis nas atas de reuniões da coordenação geral do Pronatec/IFCE, esse ente ofertante antecipou-se estrategicamente para realizar as seguintes ações: a) Seleção de profissionais (professores, supervisores e orientadores); b) capacitação das equipes selecionadas; c) elaboração dos instrumentais de planejamento, acompanhamento e avaliação do programa; d) elaboração dos Projetos Pedagógicos de Cursos (PPCs); e) planejamento, orientação e acompanhamento da divulgação do programa e dos cursos; e) elaboração dos materiais didáticos; f) coordenação do processo de matrícula; e g) planejamento do início das atividades acadêmicas⁷.

Tendo início à execução do programa, o problema da evasão escolar, logo, se apresentou como maior desafio a ser combatido. A não convergência do perfil dos alunos com os cursos ofertados revelou a ineficiência do processo de seleção dos beneficiários. Falhas no processo de apresentação e divulgação dos cursos junto ao público alvo geraram falta de alinhamento entre o perfil da oferta e o público beneficiário do programa⁸:

A evasão estava relacionada a fatores individuais do estudante, fatores de conjuntura socioeconômica e internos à instituição. Nesse sentido, a gestão tentou dentro de suas possibilidades minimizar esses fatores, incentivando a permanência discente e melhorando o índice de conclusão. Foram disponibilizados aos estudantes materiais didáticos, auxílios estudantis, ações socioculturais. Foi estimulado o aumento de aulas práticas e de visitas técnicas, recuperações paralelas foram realizadas além de orientações individuais por professores e alunos monitores [GESTOR 2 - IFCE].

A pesar das medidas adotadas pelo programa, pode-se dizer que o índice de evasão escolar permaneceu elevado, tendo entre os principais motivos para a desistência (antes do início do curso) ou evasão (durante a oferta do curso) a necessidade imediata por trabalho e a não convergência do perfil dos alunos com os cursos.

No relatório de cumprimento do objeto⁹, documento de prestação de contas apresentado junto ao FNDE/MEC, o grupo gestor do programa considerou satisfatória a execução final dos cursos ofertados em 2012, justificando que esse processo formativo contribuiu para a inclusão escolar no âmbito da Educação Profissional no Estado do Ceará.

⁷ Coordenação Geral do Pronatec/IFCE. Livro de ata de reunião, 2012. p. 10.

⁸ Informações apresentadas nos Relatórios de Atividades dos Orientadores da Bolsa-Formação/Pronatec/IFCE. Set. a Dez. de 2012.

⁹ Os Relatórios de Cumprimento do Objeto apresentam os resultados parciais ou finais da oferta. Neles constam as principais informações técnicas e financeiras da Bolsa-Formação.

No entanto, esse documento não trata do processo de inclusão produtiva dos beneficiários capacitados, deixando a entender que o projeto em execução ainda não dispunha de métodos e diretrizes para lidar com a referida questão. Nesse caso é possível fazer essa constatação através do segundo relato:

Na oportunidade, a coordenação geral buscou utilizar como parâmetro a política de acompanhamento de egressos da instituição, mas esta, na época, estava passando por reformulação. No Pronatec, a recomendação sobre essa política de acompanhamento foi posterior à execução de muitos cursos [GESTOR 2 - IFCE].

Desse modo, percebe-se que nem o ensino regular do IFCE nem a ação educacional do Pronatec conseguiram estabelecer uma efetiva política de acompanhamento da situação dos egressos no mercado de trabalho, na época.

Em 2013, a oferta de cursos cresceu significativamente, ampliando significativamente o número de vagas disponibilizadas. A principal mudança da pactuação 2013 foi o foco na oferta de cursos de formação inicial e continuada. A oferta de cursos FIC atingiu um percentual de 89% de toda a execução, ocorrendo em 11 campi desta instituição de ensino e abrangendo 15 municípios cearenses. Nesse período, foram ofertados 05 cursos técnicos e 56 cursos FIC.

A grande maioria dos beneficiários foi encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS foram as unidades demandantes com maior percentual de beneficiários atendidos pelos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador no IFCE, considerando todo o período de 2011 a 2015, como a Tabela 5 apresenta:

Tabela 5 - Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2013.

Campus	Cursos	Vagas Pactuadas	Nº de Capacitados
Aracati	Montador e Reparador de Computadores	34	29
	Operador de computador	34	34
	Aquicultor	34	34
	Piscicultor	34	33
Baturité	Auxiliar Administrativo	25	25
	Inglês Intermediário	20	20
	Organizador de Eventos	15	15
Caucaia	Soldador no Processo MIG/MAG	24	24
	Recepcionista em Meios de Hospedagem	25	25
	Vendedor	30	28
Fortaleza	Eletricista Industrial	25	22
	Desenhista Mecânico	20	19
	Torneiro Mecânico	20	17
	Operador de Máquinas de Usinagem com Comando Numérico Computadorizado	20	12

	Agente de Inspeção de Qualidade	20	19	
	Condutor Cultural Local	20	16	
	Organizador de Eventos	20	19	
	Fotógrafo	15	15	
	Ajustador Mecânico	20	17	
	Cerimonialista e Mestre de Cerimônias	20	18	
	Operador de Computador	40	40	
	Cuidador de Idoso	75	75	
Iguatu	Preparador de doces e conservas	50	29	
	Organizador de Eventos	25	17	
	Garçom	25	15	
	Cuidador de Idoso	25	20	
	Auxiliar de Cozinha	25	18	
	Salgadeiro	25	10	
	Agente de Alimentação Escolar	25	19	
	Auxiliar de Cozinha	25	15	
	Salgadeiro	25	12	
	Criador de Peixes em Tanque Rede	25	14	
	Bovinocultor de Leite	25	16	
	Juazeiro do Norte	Língua Brasileira de Sinais (Libras)	25	24
		Soldador no Processo MIG/MAG	25	25
Mestre de Obras		30	26	
Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão		25	25	
Condutor de Turismo de Aventura		25	24	
Maracanaú	Auxiliar Administrativo	35	33	
	Operador de Tratamento de Águas e Efluentes	27	27	
	Auxiliar de Laboratório de Saneamento	40	38	
	Desenhista Mecânico	36	35	
	Operador de Computador	20	20	
	Montador e Reparador de Computadores	20	18	
	Eletricista Industrial	25	25	
Sobral	Padeiro	25	20	
	Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão	25	20	
	Operador de Computador	25	21	
	Auxiliar de Laboratório de Saneamento	25	21	
Tauá	Ovinocultor	20	12	
Tianguá	Programador Web	20	20	
	Totais	1.363	1.175	

Fonte: SISTEC/MEC, em 28/10/2016.

Na Tabela 5, verifica-se a distribuição dos cursos por quase todos os eixos tecnológicos definidos pelo Guia de Cursos FIC, demonstrando haver nos campi do IFCE expertise para diferentes áreas do conhecimento. Além disso, destaca-se também uma elevada capacidade de execução, sobretudo, no que diz respeito ao número de vagas disponíveis.

Os cursos ofertados possuíam carga horária mínima de 160 horas e duração média de três meses. O requisito de acesso variava desde a não exigência do Ensino Fundamental completo até a exigência de Ensino Médio completo. Eles foram destinados preferencialmente

para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico, com prioridade para os beneficiários do programa Bolsa-Família. Esses requisitos foram estabelecidos pelo Guia Pronatec de Cursos FIC, instrumento de abrangência nacional validado pelo MEC.

Diferentemente dos cursos técnicos, a oferta de cursos FIC ocorria em um curto prazo de tempo, possibilitando assim a ampliação do quantitativo de vagas do programa. Segundo relatos do Gestor 3 - IFCE,

Outra vantagem dos cursos FIC é que eles impactavam menos na dinâmica dos cursos do ensino regular, pois necessitam de menos infraestrutura didática para sua realização. Os cursos de qualificação profissional, geralmente, têm como foco uma formação específica.

No que tange ao aspecto gerencial, a coordenação geral desenvolveu um plano de ação específico que tinha como foco o planejamento estratégico do programa no IFCE¹⁰. Nesse plano, constam medidas visando à execução e a avaliação do programa. Dentre essas medidas, vale destacar as seguintes a) definição da estrutura de funcionamento das equipes executoras do programa; b) elaboração de instrumentais de avaliação dos profissionais; c) cronograma de monitoramento e avaliação das ações do programa; d) cronograma de Encontros de Gestores (coordenação geral, coordenadores adjuntos, supervisores, orientadores e apoios administrativos).

Ao passo que o processo de repasse dos recursos orçamentário e financeiro se definiu, alguns processos administrativos ocorreram de forma mais célere. Dentre esses processos, vale destacar: compra de materiais, contratação de serviços de pessoa jurídica e seleção de profissionais. A antecipação dessas ações seguramente garantiu uma melhor qualidade na execução dos cursos ofertados.

Mesmo com a falta de mobilização do público beneficiário por parte de alguns parceiros demandantes, 86% das vagas ofertadas pela Bolsa-Formação Trabalhador foram preenchidas, correspondendo à meta física de 1.200 matrículas das 1.388 vagas ofertadas no programa. Desta feita, considera-se que a oferta de 2013 serviu para consolidar o programa institucionalmente.

Em 2014, deu-se início ao processo de redução da oferta de cursos pelo Pronatec no IFCE. Novos campi aderiram ao programa, ajudando a dinamizar a oferta de cursos por diferentes regiões do Estado. A execução se deu por iniciativa de 11 campi, atendendo a 12

¹⁰ Para o período de 2012 a 2014 foram criados os seguintes planos específicos: Plano de Ação Coordenação Geral, Plano de Ação Orientador, Plano de Ação Supervisor de Curso, Plano de Ação Apoio Acadêmico, Plano de Ação Apoio Administrativo.

municípios cearenses.

Nessa fase, a opção por cursos FIC atingiu o percentual de 100% de toda a oferta e quase todas as vagas foram direcionadas ao público do Programa Mulheres Mil. Esse Programa já era desenvolvido na Rede Federal de EPT desde 2009 e dispunha de uma concepção política e pedagógica voltada para a elevação da escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Em 2014, o Mulheres Mil foi incorporado ao Pronatec sob o pretexto de assegurar uma fonte de financiamento para as suas ações.

Contudo, assim como em outros IF's pelo país, no IFCE, as regras e a dinâmica da Bolsa-Formação Trabalhador logo se sobressaíram sobre a concepção formativa do Mulheres Mil. Os cursos ofertados pelo Pronatec voltaram-se a atender os princípios de uma formação rápida e específica, sem preocupação com a formação integral e humana defendida pelo Mulheres Mil.

Tabela 6 - Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2014.

Campus	Cursos	Vagas Pactuadas	Nº de Capacitados
Aracati	Marisqueiro	30	29
Baturité	Salgadeiro	50	50
Cedro	Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão	35	35
	Instalador e Reparador de Redes de Computadores	35	35
Fortaleza	Cozinheiro	42	41
Guaramiranga	Espanhol Intermediário	20	20
	Cuidador de Idoso	15	15
Iguatu	Sonoplasta	25	25
	Porteiro e Vigia	20	20
	Salgadeiro	50	49
	Confeiteiro	50	49
Itapipoca	Cuidador de Idoso	25	26
	Operador de Computador	25	25
Jaguaribe	Salgadeiro	60	58
Jaguaruana	Inglês Básico	25	25
	Operador de Computador	25	25
Juazeiro do Norte	Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão	45	39
	Operador de Computador	31	29
Maracanaú	Montador e Reparador de Computadores	32	31
	Atendente de Nutrição	40	38
	Costureiro Industrial do Vestuário	50	47
Totais		730	711

Fonte: SISTEC, em 28/10/2016.

A partir dos dados da Tabela 6 é possível verificar a opção de alguns campi por replicar a oferta de alguns cursos. Com a disposição de materiais didáticos e profissionais

selecionados para esses cursos, a repetição da oferta tornou-se uma estratégia bastante comum nessa fase do Programa.

A redução na oferta de cursos em 2014 muito se deve aos ajustes nas regras da Bolsa-Formação, que criou novas condicionalidades para aprovação das vagas e dos cursos. Naquele contexto, as propostas de oferta começaram a superar a capacidade financeira do Pronatec.

Mesmo o governo federal mantendo o foco na meta de ofertar 8 milhões de matrículas, na tentativa de usar o programa como plataforma de governo durante as eleições de 2014, esses ajustes indicavam que a situação financeira do país e do Programa já não era tão confortável como nos anos anteriores. Atrasos no processo de pactuação das vagas e no repasse de recursos financeiros para as instituições ofertantes passaram a ser cada vez mais constantes.

Nesse novo contexto, o MEC criou novas diretrizes para direcionar a escolha das áreas tecnológicas e os cursos que seriam financiados. Criou-se, então, o chamado Mapa de Demandas Identificadas¹¹ que apresentava uma lista de cursos por municípios, sob a justificativa de que seria necessário atender às demandas produtivas de cada localidade. Ainda que se possa avaliar positivamente a concepção de criação desse Mapa, é válido questionar o fato do Pronatec ter sido implementado sem que houvesse esse estudo preliminar.

Com as rotinas do programa estabelecidas, o programa funcionou adequadamente e sem grandes dificuldades operacionais. Com estratégias para ocupação das vagas nos períodos de pré-matrículas e de confirmação das matrículas e o acompanhamento sistemático da situação acadêmica dos beneficiários, os cursos de 2014 apresentaram grande diminuição no índice de evasão escolar¹². Apesar de não coordenar diretamente o processo seletivo dos beneficiários, o IFCE passou a se articular permanentemente com os parceiros demandantes, apresentando os projetos pedagógicos dos cursos, as áreas de atuação profissional e o perfil dos beneficiários.

Já em 2015, constatou-se uma grande redução na oferta de cursos. A oferta de 04 cursos FIC foi realizada exclusivamente pelo campus Iguatu, sendo distribuída entre 06 turmas.

¹¹ Essas novas regras não constam na legislação da Bolsa-Formação. Nem mesmo as Notas Informativas, instrumento de comunicação do MEC com as instituições ofertantes, trataram dos critérios técnicos para seleção das novas ofertas.

¹² As coordenações gerais e adjuntas monitoravam a situação dos beneficiários através dos relatórios de atividades dos professores e orientadores pedagógicos.

Tabela 7 - Cursos FIC ofertados pela Bolsa-Formação/IFCE – 2015.

Campus	Curso	Vagas Pactuadas	Nº de Capacitados
Iguatu	Operador de Beneficiamento de Pescado	60	60
	Operador de Computador	20	20
	Preparador de Doços e Conservas	20	19
	Pizzaiolo	20	20
Totais		120	119

Fonte: SISTEC, em 28/10/2016.

Na Tabela 7 é possível verificar que o número de capacitados foi praticamente igual ao número de vagas disponíveis. Ao se apropriar satisfatoriamente das metodologias do programa, o IFCE passou a controlar melhor as dificuldades operacionais do Programa. Diferente da fase inicial, em 2015, o programa já dispunha dos mecanismos legais e administrativos necessários a sua execução.

Segue detalhamento da divisão dos cursos ofertados nas diferentes áreas do conhecimento:

Quadro 2 - Quantidade de cursos FIC por eixo tecnológico.

Eixos Tecnológicos	Número de cursos
Ambiente, Saúde e Segurança	6
Controle e Processos Industriais	5
Apoio Educacional	1
Gestão e Negócios	3
Informação e Comunicação	8
Infraestrutura	5
Produção Alimentícia	6
Produção Cultural e Design	3
Produção Industrial	0
Recursos Naturais	7
Hospitalidade e Lazer	14
Total	58

Fonte: Elaboração Própria.

Coincidentemente, a fase de consolidação do Pronatec, tanto na esfera nacional como local, coincidiu com um contexto socioeconômico e político que necessariamente modificou seu rumo.

Passado o período eleitoral de 2014, o segundo Governo Dilma prometeu seguir com as ações da Bolsa-Formação, lançando oficialmente a segunda versão do Pronatec¹³. Entretanto, o que se efetivou foi a adoção de um conjunto de ajustes nas contas públicas, diminuindo inclusive os recursos financeiros da Bolsa-Formação.

O programa estabeleceu uma nova metodologia para repasse dos recursos orçamentários. Ao invés de descentralizar o orçamento integral da oferta, o FNDE/MEC começou a repassar os recursos de acordo com a execução financeira de cada instituição ofertante. Na Rede Federal de EPT, essa nova sistemática gerou dificuldades operacionais ao programa, atrasando pagamentos de serviços e da assistência estudantil devida aos beneficiários. Essa situação logo gerou desconfiança, fazendo com que muitos campi do IFCE optassem por não ofertar novos cursos.

De uma forma geral, as instituições ofertantes da Bolsa-Formação estavam bem mais preocupadas em assegurar os recursos financeiros das ofertas que se encontravam em andamento. Localmente, foi isso que efetivamente aconteceu.

Constatada a diminuição no ritmo de expansão da Bolsa-Formação em todo o país, o ano de 2015 também indicou um desfecho, pelo menos temporário, das atividades desse projeto no IFCE. O orçamento do Pronatec que era de 4 bilhões em 2014 caiu para 1,6 bilhão em 2015. Além disso, o grande impasse político que culminou no processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a crise financeira que tem afetado nossa economia e o direcionamento dado às políticas sociais pelo novo Governo Temer, certamente, não possibilitarão a continuidade da Bolsa-Formação na formatação de outrora.

No que compreende os anos de 2011 a 2015, a Bolsa-Formação/IFCE ofereceu formação profissional a mais de 4.000 beneficiários, através da oferta de 108 cursos de qualificação profissional e de 42 cursos técnicos em regime de concomitância, em diferentes eixos tecnológicos do conhecimento. Sendo assim, a oferta de cursos FIC correspondeu a 72% de toda execução do Programa.

Discutindo a concepção que tratava o Pronatec como mecanismo para superar o déficit de qualificação profissional da economia brasileira e, sobretudo, do setor industrial, verifica-se a falta de convergência entre a proposta do Programa e os cursos oferecidos no IFCE. A oferta diversificada em diferentes eixos tecnológicos sinaliza que não havia uma ação coordenada para o atendimento de uma necessidade específica.

¹³ O Pronatec 2, como foi chamado pelo governo federal, prometeu disponibilizar até 2 milhões de vagas. A grande novidade dessa versão seria a oferta de cursos a distância.

Na prática, o planejamento institucional não acontecia. A escolha dos cursos se dava muito mais por conveniência e interesse de alguns profissionais da instituição do que por demandas externas. Isso explica o fato de que alguns campi e determinadas áreas de conhecimento obtiveram maiores ofertas do que outras [GESTOR 3 - IFCE].

Através da Bolsa-Formação, o IFCE ofertou 58 tipos de cursos FIC, distribuídos entre quase todos os eixos tecnológicos definidos pelo Guia de Cursos FIC formulado pelo MEC. Destaca-se a significativa oferta do eixo de Hospitalidade e Lazer, com 14 tipos de cursos e o eixo de Produção Industrial, sem nenhuma oferta executada. Operador de Computador e Salgadeiro foram os cursos com maior número de turmas ofertadas. O primeiro foi ofertado 9 vezes e o segundo 5 vezes, estando vinculados respectivamente aos seguintes eixos: Informação e Comunicação e Produção Alimentícia.

Das 2.747 vagas de cursos FIC, foram capacitadas 2.475 pessoas, demonstrando que houve uma capacidade gerencial sobre o atendimento quantitativamente da oferta proposta. Contudo, observou-se que a Bolsa-Formação/IFCE¹⁴ não se orientava por metas qualitativas nem por um planejamento institucional a médio ou longo prazo. Ainda que se tenha cogitado inserir a Bolsa-Formação no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE, o planejamento dessa iniciativa acabou sendo definido pelos fatores circunstanciais de cada ano. Essa condição, seguramente, tornou a implementação da Bolsa-Formação mais complexa, tornando-a desarticulada da oferta de cursos regular dessa instituição de ensino. Por fim, verifica-se que o processo de monitoramento dessa iniciativa esteve focado nos resultados da oferta. Seguindo o modelo de monitoramento do Ministério da Educação, a Coordenação Geral do Pronatec/IFCE realizou o acompanhamento contínuo e sistemático das ações planejadas¹⁵.

A efetividade e o impacto da oferta dos cursos era medida principalmente através de dados quantitativos. A partir dos dados inseridos pelos campi no SISTEC e de auditorias internas nos campi, a Coordenação Geral do Pronatec monitorava o desenvolvimento dos cursos, analisando os indicadores de número de pré-matrículas, número de matrículas, taxa de ocupação de vagas e situação dos concluintes.

Entende-se, portanto, que esse processo de monitoramento tenha se limitado a conhecer os resultados quantitativos da Bolsa-Formação/IFCE, estando desarticulado de uma proposta avaliativa de viés qualitativo. Daí surge a necessidade de se avaliar as nuances

¹⁴ A Bolsa-Formação tinha um planejamento global, com meta definida, visando a oferta de 8 milhões de vagas em cursos técnicos de formação profissional. Contudo, a falta de regras quanto à distribuição dessas ofertas dificultava o planejamento institucional dos parceiros ofertantes.

¹⁵ O monitoramento da Bolsa-Formação ocorria, tanto de forma remota, por análise dos registros disponíveis nos sistemas de controle acadêmico e financeiro, quanto de forma presencial, por diligências *in loco*. No IFCE, convencionou-se chamar esse monitoramento presencial de Auditorias Internas.

qualitativas da Bolsa-Formação no IFCE, incluindo especialmente a participação dos atores institucionais nesse contexto de análise.

5.1 Análise do campo investigativo: a Bolsa-Formação/Pronatec sob à perspectiva dos egressos

Atenta aos objetivos propostos pelo Pronatec, o foco dessa pesquisa perpassa sistematicamente dois preceitos legais balizadores da finalidade desse Programa, a saber:

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2012, 02).

Para análise desses objetivos, a oferta de cursos de qualificação profissional do Pronatec no Instituto Federal do Ceará – campus Fortaleza tornou-se o campo investigativo da pesquisa. A proposta avaliativa formulou-se a partir da percepção dos egressos dos cursos de formação inicial e continuada do Pronatec, buscando avaliar se a concepção formativa desses cursos atendeu de forma qualitativa à proposta de inserção social e produtiva do público atendido.

Na percepção de Silva (2008), os beneficiários de programas e políticas sociais são sujeitos especialmente interessantes para compreendermos como essas ações se articulam com a sociedade. Eles são uma fonte privilegiada de informações que permitem entender o alcance, efeitos e consequências de uma ação social. Além de que a avaliação sistemática e contínua de programas e políticas sociais mediante pesquisa junto aos beneficiários pode ser um instrumento fundamental para o planejamento, definição e retroalimentação de políticas voltadas para a inclusão social.

Desse modo, visando avaliar o processo de inserção educacional e produtiva dos egressos de cursos FIC do Pronatec/IFCE, fez-se necessário compreender quem são e o que pensam os sujeitos beneficiários dessa política social.

5.1.1 Perfil dos egressos

A identificação do perfil dos egressos se deu a partir dos dados das respostas do questionário *on line* aplicado junto a esse público. Esse instrumento possibilitou a obtenção de

informações pessoais e da situação educacional e ocupacional dos sujeitos pesquisados. Ao todo, 35 egressos responderam ao questionário da pesquisa, tendo representantes de 15 dos 19 cursos FIC ofertados no IFCE – campus Fortaleza. Segue o resumo das principais informações coletadas, demonstrada na Tabela 8:

Tabela 8 - Perfil geral dos egressos pesquisados

Categoria	Opções	Frequência	Percentual
Sexo	Masculino	16	40,00%
	Feminino	21	60,00%
Idade	16-25	11	31,43%
	26-35	19	54,29%
	36-45	5	14,29%
Escolaridade	Fundamental incompleto	0	0%
	Fundamental completo	0	0%
	Médio incompleto	3	8,57%
	Médio completo	20	57,14%
	Superior incompleto	6	17,14%
	Superior completo	6	17,14%
Ocupação Profissional	Sim	27	77,14%
	Não	8	22,86%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Conforme apresentado na tabela 8, 60% dos pesquisados é do gênero feminino. De uma forma geral, as mulheres ocuparam a maioria das vagas do programa. A faixa etária dos egressos está compreendida entre a idade mínima de 16 e a máxima de 45 anos. Observa-se uma concentração maior entre 26-35 anos (54,29%), de 16-25 anos (31,43%) e apenas 14,29% na faixa de 36-45 anos. Esse número demonstra a busca de uma maior qualificação por parte dos adultos, o que em parte evidencia que o IFCE – campus Fortaleza executou o programa de acordo com o artigo 2º, incisos II e III da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, atendendo prioritariamente a trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Além disso, a faixa de 16-25 anos tende a representar os estudantes do Ensino Médio da rede pública de educação da região, outro público prioritário do Pronatec.

Ainda quanto à identificação do público atendido, 30% dos egressos responderam que obtiveram conhecimento dos cursos através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Essa informação pode ser considerada como um forte indicativo da origem social desses sujeitos, pois geralmente os CRAS atendem pessoas pobres que procuram serviços assistenciais.

Quanto à escolaridade, a maioria dos egressos afirmou possui ensino médio completo (57,14%). Destaca-se o fato da pesquisa não ter constatado egressos com nível de ensino fundamental, uma vez que muitos cursos FIC exigiam uma escolaridade mínima e que,

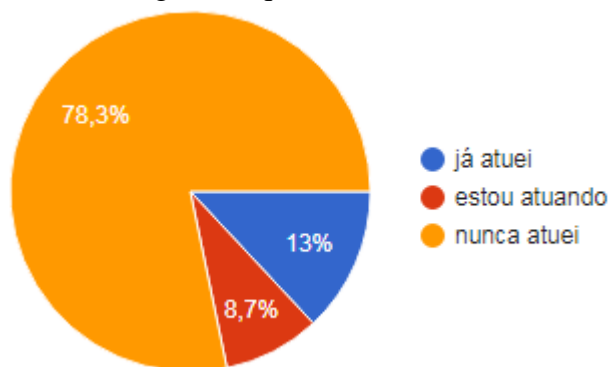
às vezes, era comprovada através de auto-declaração. Já a quantidade de egressos com nível superior completo (17,14%) e incompleto (17,14%) revelou-se uma surpresa positivo, sem contudo comprovar que o programa garantiu a elevação da escolaridade desses sujeitos.

Em outras questões do questionário de pesquisa foi possível confrontar a situação educacional dos egressos. Por um lado, notou-se que o nível de formação indicado pelos egressos foi alcançado nos últimos anos, demonstrando que eles trilhavam um processo formativo sem uma grande interrupção temporal.

Tal fato apresenta-se de forma positiva de vez que a continuidade dos estudos denota maior facilidade quanto ao aprendizado e a apropriação dos conhecimentos adquiridos. Este indício foi verificado de forma clara e aponta-se como elemento bastante positivo para a pesquisa.

Já referente à questão do emprego, observou-se que a grande maioria dos egressos (77,14%) possui uma ocupação profissional. Tal fato evidencia que os cursos não são procurados somente pelos que estão fora do mercado de trabalho. Contudo, o gráfico 1 indica que 78,3% dos egressos nunca atuaram na área do curso de qualificação profissional concluído pelo Pronatec. Tal resultado é um indicativo de que os participantes procuram ampliar suas chances para o futuro.

Gráfico 1 - Egressos que trabalham na área do curso.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Passando para a avaliação geral do Pronatec, sobretudo, no que tange à questão das expectativas dos egressos com o Pronatec, 60,9% desses informaram que a maior pretensão era buscar novos conhecimentos e 26,1% indicaram que buscavam conciliar esses novos conhecimento com potenciais oportunidades de trabalho, como se vê no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Motivos para buscar a qualificação profissional.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Na análise do gráfico 2 mostrou-se interessante o fato de que nenhum egresso tenha assinalado como motivo da busca pela formação profissional a expectativa de conseguir, exclusivamente, um emprego. Nesse sentido, a proposta do Pronatec de qualificar mão de obra para atender a demanda produtiva parece destoar das reais necessidades e interesses do grupo investigado. Talvez, a própria especificidade dos cursos FIC, baseada em uma formação aligeirada, tenha contribuído para que os egressos tivessem dúvida do potencial dessa formação no campo da inserção profissional.

A pesquisa constatou ainda que mais da metade dos egressos pesquisados não possuía conhecimento sobre a área de atuação profissional do curso do Pronatec. Nesse sentido, é possível reconhecer que o Pronatec assegurou aos seus beneficiários uma oportunidade de testarem suas aptidões profissionais ao disponibilizar formações em diferentes áreas do conhecimento.

Tem-se ainda que 65,2% dos egressos têm a pretensão de trabalhar na área profissional do curso concluído. Essa informação parece indicar que os cursos do Pronatec, de alguma forma, tendem a repercutir na escolha/trajetória profissional desses indivíduos.

Seguindo a abordagem avaliativa, a pesquisa também identificou a satisfação dos egressos no que tange aos seguintes aspectos, como se vê na Tabela 9:

Tabela 9 - Satisfação com o curso realizado

CATEGORIA	OPÇÕES	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Em relação à preparação para o mercado de trabalho	Ruim	6	17,14%
	Regular	12	34,29%
	Boa	5	14,29%
	Muito boa	5	14,29%
	Ótima	7	20,00%
Em relação à grade curricular	Ruim	5	14,29%
	Regular	11	31,43%
	Boa	9	25,71%

	Muito boa	4	11,43%
	Ótima	6	17,14%
Em relação ao desempenho dos professores	Ruim	1	2,86%
	Regular	9	25,71%
	Boa	13	37,14%
	Muito boa	3	8,57%
	Ótima	9	25,71%

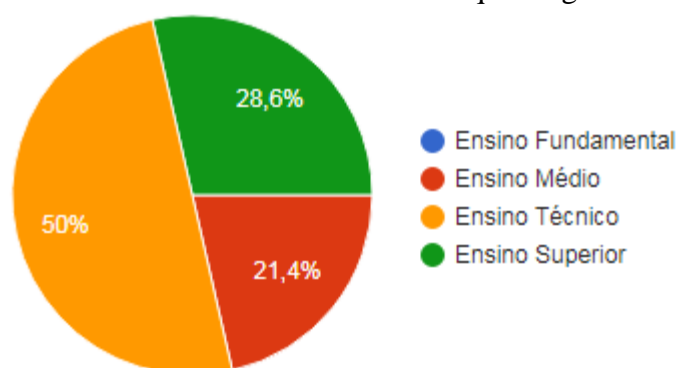
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A partir dos dados da tabela 9, percebe-se que a formação foi avaliada como insuficiente para a preparação para o mundo do trabalho. Mais de 50% dos egressos avaliaram os cursos como ruim ou regular nesse quesito. Essa constatação pode ser um indício da visão crítica dos beneficiários do Pronatec que conseguem perceber as limitações da formação profissional ofertada.

Em geral, as matrizes curriculares dos cursos obtiveram uma avaliação positiva. Mais da metade dos egressos avaliaram as disciplinas básicas e técnicas como boa, muito boa e ótima. Da mesma forma, mais de 70% dos egressos avaliaram satisfatoriamente o desempenho dos professores, indicando como boa, muito boa ou ótima a atuação desses profissionais.

Referente ao aspecto educacional, 70,3% dos egressos indicaram que os cursos do Pronatec lhes serviram de estímulo para dá continuidade ao processo de formação escolar.

Gráfico 3 - Nível de ensino do curso que o egresso realizou após o Pronatec.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Contudo, observou-se que somente 60,9% dos egressos confirmaram ter efetivamente dado continuidade ao ciclo formativo, sendo os cursos de nível técnico a opção escolhida por 50% desse público. Ainda vale destacar que 28,6% decidiram por buscar uma formação superior.

Por outro lado, 56,5% dos egressos concluíram outro curso de qualificação profissional, sendo que em 78,3% dos casos, essa formação se deu em área distinta da qualificação profissional que o egresso adquiriu no IFCE. Na prática, essa situação indica que os egressos dos cursos de formação inicial e continuada do Pronatec não conseguem seguir um itinerário formativo dentro de uma mesma área de conhecimento, seja por opção individual ou mesmo por falta de uma ação coordenada do Programa.

Já na análise do campo ocupacional, apenas 20% dos egressos indicaram que a formação profissional do Pronatec facilitou o ingresso em um novo emprego (faltam dados a essa pesquisa para detalhar o perfil desse novo emprego) e 80% disseram que essa formação não contribuiu para a manutenção do emprego. Em tese, isso comprova a desarticulação do Pronatec com as políticas sociais vinculadas à questão do emprego e da renda.

Quando questionados se a formação proporcional lhes rendeu alguma melhoria de vida, a maioria dos egressos ponderou que não. Aqueles que afirmaram ter conseguido ascender socialmente relataram que essa melhoria se deu no campo educacional. Diante dessas constatações e considerando as limitadas repercussões do modelo formativo do Pronatec na vida profissional dos egressos, inclusive com pouco potencial de interferência na melhoria do emprego e da renda desses indivíduos, conclui-se que o Programa obteve melhor avaliação por sua dinâmica de acesso educacional.

No que diz respeito à avaliação geral da formação profissional, verifica-se que a grande maioria dos egressos avalia positivamente a formação profissional recebida, tendo 34,8% considerado significativo e 43,5% muito significativo. Somente 21,7% opinaram como pouco significativo.

Por fim, a pesquisa observou ainda algumas posições consensuais dos egressos no que diz respeito à avaliação dos cursos do Pronatec, podendo destacar o fato de que todos indicariam esses cursos a outras pessoas e fariam outro curso no mesmo formato do Pronatec. No fundo, essas posições atestam que a carência de formação educacional tende a induzir as pessoas a buscarem ou “aceitarem” propostas educativas fragmentas e desarticuladas de suas reais demandas de aprendizado.

5.1.2 O que dizem os egressos

A pesquisa avaliativa valoriza a análise crítica da política ou programa; busca os princípios e fundamentos teórico-metodológicos da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em

valores e concepções sobre a realidade social partilhada pelos sujeitos da avaliação: demandantes, beneficiários e informantes (SILVA, 2008, p. 160).

Nessa perspectiva, apresenta-se aqui uma análise dos depoimentos dos egressos, de forma a complementar os dados quantitativos da sessão anterior. Os depoimentos foram coletados junto a doze egressos de cursos de qualificação profissional ofertados pelo Pronatec no IFCE – campus Fortaleza, através de questionário com questões abertas. Estes egressos representam os beneficiários capacitados no período de 2012 a 2014 e são denominados de Egresso 1, Egresso 2, Egresso 3, Egresso 4, Egresso 5, Egresso 6, Egresso 7, Egresso 8, Egresso 9, Egresso 10, Egresso 11 e Egresso 12 para preservar suas identidades.

Discutindo o pensamento de Saviani (2008) de que as políticas educacionais no Brasil têm sido fragilizadas por dois problemas estruturais, sendo eles: a histórica resistência que as elites dirigentes opõem à manutenção da educação pública e à descontinuidade das medidas educacionais acionadas pelo Estado, essa análise qualitativa adotou como referência investigativa as seguintes dimensões: a) a motivação dos egressos para a realização dos cursos do Pronatec; b) a concepção de qualificação desenvolvida por esse programa; e c) os benefícios profissionais dessa proposta formativa.

Nesse contexto de implementação do Pronatec, as transformações sociais, econômicas e tecnológicas contemporâneas impelem os trabalhadores a buscarem, a um só tempo, opções que integram profissão, formação e emprego, sem que esses sujeitos possam definir suas necessárias escolhas efetivas (OLIVEIRA; PINTO E SOUZA, 2003). Esse contexto ainda se caracteriza por uma forte base capitalista, em que predomina a ausência de políticas públicas que se contraponham à lógica mercantil existente, sendo o Estado brasileiro responsável por gerar uma situação de abandono dos segmentos populacionais excluídos socialmente (ARAÚJO, 1997).

Daí, compreende-se que a implementação do Pronatec dá continuidade a essa lógica que visa formar um cidadão produtivo, submisso e adaptado às necessidades do capital e do mercado, apostando na formação profissional como mecanismo político e econômico norteador do desenvolvimento nacional.

Tendo o desenvolvimento do Pronatec apontado para uma concepção de formação técnico-profissional, os egressos ressaltaram como motivação para buscar esse tipo de formação a necessidade de obterem novos conhecimentos e qualificação profissional, bem como preparo para se inserir no mercado de trabalho.

O que mais me motivou foi a busca de conhecimento e profissionalização porque hoje em dia a gente tem que ter esses cursos para conseguir um trabalho melhor (Egresso 2, 2017).

O curso era uma oportunidade de aumentar os meus conhecimentos na área que eu já trabalho. Eu tinha que me atualizar e o certificado também era importante. Você tem que continuar estudando para se manter atualizado (Egresso 3, 2017).

O que mais me motivou foi a possibilidade de expandir meus horizontes, meus conhecimentos e depois, foi tentar conseguir novas oportunidades profissionais (Egresso 8, 2017).

Nessas declarações se percebe o caráter ideológico da noção de capital humano, uma vez que os sujeitos relacionam o esforço individual à garantia de “sucesso profissional” como consequência direta do processo de escolarização ou acreditam na necessidade de acumular conhecimentos para ampliar sua margem de ascensão social.

Segundo Frigotto (2011b), essa noção de capital humano tem ampliado suas mistificações com as noções de sociedade do conhecimento e de qualificação total, justificando a necessidade de articular as políticas educacionais com as demandas produtivas capitalistas.

Reexaminando o debate sobre as relações entre a educação escolar, o desenvolvimento econômico e o eixo da luta contra-hegemônica no plano teórico e político do economicismo na educação, Frigotto (2015) salienta que a noção de capital humano sedimenta o reducionismo da concepção de ser humano a uma mercadoria, de trabalho à venda da força de trabalho humana (emprego) e, finalmente, de educação, de um direito social e subjetivo a uma concepção mercantil de formação humana.

Quanto à redução da concepção de trabalho à venda da força de trabalho, nota-se que os egressos do Pronatec se posicionam como dependentes do processo produtivo, atribuindo à formação profissional como mecanismo potencializador de sua ascensão social.

Comumente, os egressos confundem a noção de trabalho com a concepção de emprego. Entretanto, é preciso salientar que essas duas categorias são bastante diferentes, sendo o trabalho uma condição inerente ao homem e o emprego uma condição socialmente determinada que implica ter direitos e benefícios assegurados.

A ausência desta distinção entre trabalho e emprego na fala dos sujeitos pode se dar pela própria compreensão de trabalho no capitalismo que difere do conceito de trabalho enquanto elemento indissociável da condição humana. Na perspectiva do modelo de produção capitalista os sujeitos são parte do processo do trabalho, mas são utilizados para promover o desenvolvimento dos meios de produção e acumulação do capital.

Quanto ao reducionismo da concepção de educação, de um direto social e subjetivo a uma concepção mercantil de formação humana, identificamos o seguinte depoimento:

De início, não tive grande interesse porque, se fosse preciso pagar pelo curso, eu não teria condição. Só depois que explicaram que se tratava de uma bolsa de estudo e que os cursos eram voltados para alguns empregos. Não tinha muita noção da área do curso, mas fiz pra ver o que ia dá. No final, até gostei do curso, mas não sei se vou trabalhar com isso (Egresso 5, 2017).

Eu pensei que o cursos do Pronatec só ocorriam no Senai. Não existia muita divulgação quanto aos cursos do IFCE. Durante o curso, alguns professores sempre falavam que a grande maioria dos cursos do Pronatec eram ofertados no Senai mesmo. Como os cursos do IFCE eram poucos teve gente que foi procurar os cursos no Senai também, mas parece que a qualidade de lá não é igual ao IFCE (Egresso 10, 2017).

Sabe-se que as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico repercutem negativamente na trajetória escolar da maioria da sociedade brasileira. Desse modo, as declarações acima revelam que um grave processo de exclusão social acomete esses sujeitos sociais, sendo a falta de acesso e de qualidade educacional a evidência desse agravamento.

Nos relatos dos Egressos 5 e 10, problemas como dificuldade financeira e falta de orientação sobre as áreas de atuação profissional forçaram os egresso a buscarem uma formação educacional que fosse imediatamente acessível.

Como consequência da diminuição das ofertas educacionais gratuitas e do afastamento do Estado da condução desses serviços (CIAVATTA, 2008), nota-se a criação de um mercado de formação no País, onde as oportunidades de formação escolar, controladas cada vez mais pela iniciativa privada, são destinadas àqueles que podem custear com suas despesas. Para Sader (2003), ao seguir a ideologia do capitalismo liberal, a educação brasileira tem sido tratada como um bem essencialmente privado e cujo valor é antes de tudo econômico.

Para Höfling (2001), essa concepção formativa figura como uma estratégia do Estado capitalista que busca manter através de políticas e programas sociais o controle sobre o excedente populacional que não se encontra inserido no processo produtivo capitalista. Esse Estado se caracteriza por atuar como força reguladora das relações sociais, estando a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto.

Sendo assim, as políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista, dentre elas as políticas educacionais, na medida em que se direcionam a grupos diferentes da

sociedade, apresentam contradições e sofrem o efeito de interesses expressos nas relações sociais de poder.

Eu tenho colegas que conseguiram empregos assim que terminaram um curso técnico. Mas esses cursos pagos saem caro demais. O que eu queria mesmo era fazer um curso técnico gratuito pelo IFCE porque o curso FIC só serviu para dar uma noção da área (Egresso 4, 2017).

Eu já havia iniciado um curso técnico, mas tive que trancar a matrícula por falta de dinheiro para pagar as mensalidades. É importante fazer esses cursos profissionalizantes, ainda mais quando são gratuitos. Na época, eu tinha bastante tempo livre e andava preocupado por não ter nenhum curso técnico, pois não tinha condições de pagar um particular (Egresso 12, 2017).

Convergindo com o pensamento de Perez (2005), essas declarações comprovam que, de um lado, um segmento de trabalhadores concentra o aumento de saberes para renovar suas qualificações e garantir sua “empregabilidade” e, por outro lado, a extensa maioria não dispõe das condições de igualdade para ingressar nesse mercado competitivo.

Esses relatos apontam ainda que o interesse pelo curso do Pronatec se deu, em grande medida, devido à gratuidade do mesmo, explicitando uma situação anterior de negação do direito à educação, onde o egresso não optou por uma formação compatível com suas escolhas pessoais, mas buscou somente aproveitar a oportunidade de acesso ao meio educacional via curso do Pronatec. Fundamentando-se no pensamento de Saviani (2008), é possível perceber que o déficit educacional brasileiro, decorrente do pensamento e da vontade de uma classe social hegemônica, tende a preponderar sobre o segmento social pobre e marginalizado.

Quanto à noção de qualificação embutida na proposta do Pronatec, consideramos o entendimento de Manfredi (1999) de que o processo de reorganização da economia mundial e as transformações técnico-organizacionais se associaram à construção de novas formas de representação ou resignificação das noções de trabalho, qualificação, competência e formação profissional.

Vejamos abaixo a compreensão de qualificação na visão dos egressos:

Eu me considero um profissional qualificado. O curso abriu um leque de possibilidades e de novos conhecimentos. Dentro da minha área de atuação, sou um profissional com conhecimentos bem amplos. Com certeza, o curso contribuiu com isso (Egresso 5, 2017).

Mas o conhecimento não tem limite, no campo, na hora do trabalho estamos sempre absorvendo maneiras mais fáceis e mais eficazes de resolver as coisas!!! Hoje em dia é preciso saber de tudo um pouco. (Egresso 9, 2017).

Compreende-se dessas falas que as muitas transformações e incertezas do capitalismo contemporâneo exigem que o trabalhador busque permanentemente alternativas que lhe garantam manter-se empregável no concorrido mercado de trabalho. Dessa forma, os cursos de qualificação profissional, a exemplos dos cursos FIC do Pronatec, são identificados pelos egressos como oportunidade de aumentar suas chances de ingressarem nesse mercado em melhores condições.

Desse modo, a noção de qualificação do Pronatec parece se alinhar ao conceito de competências, onde esse último se caracteriza pela segmentação do mercado de trabalho e flexibilização do processo produtivo. Os significados dessa qualificação se ajustam ainda ao que Kuenzer (2001) denomina de “pedagogia das competências”, em que a formação profissional visa preparar o indivíduo para atuar em grupo ou em rede, de modo que ele conheça o processo produtivo de forma integral e seja capaz de atuar em múltiplas atividades, deixando de exercer uma atuação como especialista para se colocar como generalista.

Segundo Perez (2005), esse modelo de competências individualiza as potencialidades e discrimina os talentosos daqueles que aparentemente não são. Ademais, evidencia certa adaptabilidade individual do egresso que busca acomodar seu perfil às exigências profissionais do mercado de trabalho.

A pedagogia das competências propaga a ideia de formação flexível por meio da fragmentação curricular e de uma formação rotativa onde o trabalhador potencialmente pode renovar suas competências (CIAVATTA; RAMOS, 2011).

Demonstrando certa assimilação da noção de competência, identificamos na fala de um egresso do Pronatec o entendimento de que o trabalhador contemporâneo necessita complementar permanentemente sua formação:

Os cursos do Pronatec deveriam ter módulos que possibilitassem aproveitamento e ou progressão do nível de conhecimento requerido pelo mercado. Um exemplo disso foi que apenas o curso de eletricista industrial não seria suficiente para ingressar no mercado, tanto que eu mesmo questioneei a necessidade de certificação NR 10 (segurança em serviços com eletricidade) obrigatório para o exercício do trabalho e que o curso não oferecia no projeto pedagógico inicial (Egresso 12, 2017).

Ainda na tentativa de atender a noção de pedagogia das competências, a SETEC/MEC lançou a ideia de itinerário formativo no Pronatec, visando ofertar uma formação ampla aos beneficiários do programa através da realização de vários cursos FIC. A ideia era que os cursos desse itinerário fossem frequentados somente por egressos de cursos de formação inicial de outros cursos desse percurso formativo. Na prática, essa proposta não se efetivou, não sendo capaz de direcionar os beneficiários a realizarem um conjunto de

cursos FIC para receber uma certificação de Curso Técnico. Em tese, isso ocorreu devido à falta planejamento institucional que inviabilizava a oferta sequencial de cursos em uma mesma área de conhecimento. Ainda assim, entende-se que o Pronatec tinha a pretensão de difundir a ideia de uma formação flexível, a fim de permitir formações aligeiradas em diversas áreas do conhecimento.

Apesar de ser uma vertente da educação profissional, conclui-se que os cursos FIC do Pronatec articulam-se mais com as necessidades dos setores produtivos do que com as reais demandas educacionais da sociedade. Os cursos do Pronatec se caracterizaram pela diversidade da oferta e pela quase ausência de integração com a educação regular.

Nesse sentido, Franzoi (2013) afirma que o Pronatec reproduz os pressupostos de programas de qualificação profissional anteriores, como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor e o Programa Nacional de Qualificação - PNQ, baseando-se na linearidade entre formação e colocação no mercado de trabalho e em cursos de formação aligeirados, voltados estritamente para a preparação restrita para ocupação imediata de postos de trabalho.

No entanto, essa linearidade entre formação e colocação no mercado de trabalho não tem se efetivado a contento, podendo ser comprovados nos seguintes depoimentos:

Ainda não tive nenhum benefício profissional com essa qualificação do Pronatec. As empresas sempre perguntam se houve estágio no período do curso, pois exigem experiência (Egresso 4, 2017).

Ainda não tive benefício profissional porque onde moro não tem mercado para isso. Pra esse curso não vejo emprego por aqui (Egresso 6, 2017).

Os cursos precisam ter uma maior longevidade para dá uma melhor qualificação profissional, já que o mesmo só teve duração de 3 meses. Não me considero um profissional qualificado e nunca me senti segura para atuar na área profissional já que o mercado de trabalho exige muito mais qualificação. Ainda preciso de uma qualificação mais completa (Egresso 7, 2017).

O curso não me proporcionou nenhuma oportunidade de emprego. Pois em minha região não possuem vagas para as áreas dos cursos que foram ofertadas (Egresso 10, 2017).

O curso me proporcionou novos conhecimentos, mas ainda não me trouxe benefício profissional porque nunca trabalhei na área (Egresso 11, 2017).

Portanto, a pesquisa empírica realizada junto aos egressos do IFCE revela que os cursos do Pronatec são pouco eficientes para inserir ou garantir melhores condições de trabalho aos jovens e trabalhadores que buscaram na proposta formativa desse programa uma forma de ampliar suas chances de inserção profissional.

Ao induzir o consenso dos trabalhadores em torno da ideologia de que a qualificação profissional é suficiente para a superação do desemprego e da desigualdade social, o Pronatec direciona esses sujeitos sociais a buscarem alternativas individuais de superação dos problemas estruturais da sociedade brasileira. Sendo assim, o programa ajuda a desenvolver uma lógica perversa de que o desemprego resulta da falta de qualificação do trabalhador.

Logo, o que se delinea no limite desta pesquisa é que o conceito de qualificação presente no Pronatec apresenta perspectivas de formação direcionadas à prática produtiva, em que a formação segue a lógica da empregabilidade e das competências.

Por outro lado, observa-se nas respostas de alguns egressos a importância dada ao Programa, no sentido de ter oportunizado um novo aprendizado e principalmente a questão do incentivo na vida de muitos deles para regressar à escola. Senão vejamos:

O curso me deu outra visão, melhorando inclusive minha forma de relacionamento com as pessoas do trabalho. Com os novos conhecimentos, o meu desempenho e os resultados foram melhores no trabalho. Além disso, eu criei coragem para seguir estudando e hoje já tenho outra formação (Egresso 1, 2017).

É claro que o curso me estimulou a estudar. O curso do Pronatec me incentivou a estudar coisas fora da escola e me ajudou a decidir pela graduação que estou cursando hoje (Egresso 10, 2017).

Apesar das limitações apresentadas, o Pronatec funcionou como fator positivo para estimular o processo de verticalização da formação de alguns egressos. Além disso, muitos se motivaram a procurar novos cursos de qualificação profissional por influência direta do Programa, que promoveu uma razoável mudança na vida desses indivíduos.

6 CONCLUSÕES

Nos últimos anos, as transformações verificadas no capitalismo mundial, e em particular no Brasil, têm diminuído os níveis de crescimento econômico, fazendo aumentar o desemprego, além de reforçar a precarização e a informalização das relações de trabalho.

O processo de reorganização da economia mundial e as transformações técnico-organizacionais têm se associado à construção de novas formas de representação ou ressignificação das noções de trabalho, qualificação, competência e formação profissional.

Nesse contexto de reestruturação produtiva, as transformações políticas e econômicas intensificaram as desigualdades econômicas e as consequências sociais, sendo

notórios os seguintes problemas: desemprego estrutural, reestruturação do mercado de trabalho, flexibilidade, desregulamentação e precarização do mercado de trabalho, terceirização das atividades, exclusão de vasto contingente de trabalhadores do mercado formal e empobrecimento da população.

Ao mesmo tempo, essas transformações na economia e no processo produtivo influenciam a demanda por qualificação profissional, indicando ao Estado a necessidade de promover políticas e programas de qualificação profissional, a exemplo do Pronatec.

No caso desse Programa, sua formulação convergiu, especialmente, com o discurso hegemônico do setor industrial brasileiro que defendia a utilização da educação profissional como caminho para impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, o Programa apresentou traços da teoria de capital humano, aportando uma ideia de integração, ascensão e mobilidade social para os seus beneficiários, ao passo que também se colocou como instrumento propulsor do crescimento econômico do país por garantir uma suposta mão de obra qualificada para o mercado demandante.

Acrescenta-se ainda que a concepção formativa do Pronatec parece fugir à compreensão do trabalho como princípio educativo, restringindo-o à esfera do mercado. Esse processo expropria do ser humano sua condição de humanidade, transformando-o em um mecanismo da engrenagem do sistema de produção. Ao qualificar mão de obra para suprir às demandas específicas do mercado, o profissional formado pelo Pronatec tem sido condicionado a adequar-se às exigências da sociabilidade do capital.

O Pronatec seguiu uma concepção prática e utilitária cujo fim principal foi disponibilizar mão de obra “qualificada” para o mercado de trabalho através da massificação da oferta de qualificação profissional principalmente via cursos de formação inicial e continuada. Contudo, essa formação não se mostrou capaz de promover uma inserção mais ampla dos beneficiários em outras esferas socioeconômicas, uma vez que a base conceitual do programa mostrou desarticulada da realidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro.

O Programa adotou uma perspectiva adequada ao atendimento das demandas do mundo do trabalho, através de um processo de qualificação aligeirada para um público que não tem acesso, em sua maioria, a uma educação formal propedêutica e direcionada para a apropriação do saber e de cultura ampla.

Nesse sentido, ao desenvolver um modelo formativo de caráter tecnicista voltado para o atendimento de demandas específicas do processo produtivo, os cursos de formação inicial e continuada do Pronatec consolidam um modelo de qualificação – desqualificante que tende a preparar o trabalhador para desempenhar funções específicas e simples.

Os cursos de qualificação profissional do Pronatec estiveram voltados para o desenvolvimento de uma competência específica, tendo seus projetos políticos pedagógicos uma concepção estritamente tecnicista. Por sua vez, as propostas de matriz curricular dispensavam a ideia de uma formação integral, estando mais direcionadas para uma área particular do conhecimento.

Questiona-se ainda a forma aligeirada dessas formações que nas ofertas realizadas pelo IFCE a carga horária média dos cursos FIC girou em torno de 200 horas. Considerando que esses cursos rápidos corresponderam mais de 70% das ofertas da Bolsa-Formação/Pronatec, podemos afirmar que uma pessoa que não teve ensino fundamental, que não teve ensino médio, dificilmente vai conseguir se inserir no mercado de trabalho com um curso de qualificação profissional de 160 horas.

Por outro lado, essa predominância da oferta de cursos de qualificação profissional, em detrimento da oferta de cursos técnicos de maior duração, indica que a Bolsa-Formação/Pronatec não se voltou a resolver a problemática central que afeta a maior parte da população brasileira que diz respeito à elevação da escolaridade integrada à educação profissional e tecnológica. Nos casos de egressos que apresentaram uma verticalização no processo escolar, isso se deu muito mais por iniciativa individual do que pelas estratégias e ações do próprio Programa.

O Pronatec também frustrou as expectativas dos jovens e trabalhadores que aspiravam pelas ofertas de cursos técnicos visando à obtenção de melhores condições de inserção laboral qualificada. Diferente do que sugeriu sua proposta inicial, o programa não fortaleceu a democratização dos cursos técnicos, tendo ampliado tão somente a oferta de cursos de formação inicial e continuada. De fato, a realidade nacional e do IFCE foi pela opção em ofertar maciçamente cursos de formação inicial e continuada.

Assim, é possível afirmar que a proposta do Pronatec de concentrar a oferta de vagas em cursos de curta duração se opõe aos interesses da classe trabalhadora por desenvolver atividades centradas no treinamento, ao invés de privilegiar uma formação mais completa e de qualidade.

Embora tenham ocorrido discussões sobre a ideia de instituir um itinerário formativo a partir dos cursos FIC, o Pronatec não conseguiu assegurar um percurso formativo de fácil acesso, inviabilizando o processo de elevação da escolaridade dos beneficiários dentro da dinâmica institucional do próprio programa.

Estando ainda desarticulado com o sistema público de emprego, a política educacional do Pronatec não instituiu instrumentos para reorientar os trabalhadores a

construírem um itinerário formativo que os ajudassem a melhorar as suas condições de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Sendo assim, os trabalhadores continuaram a ser encaminhados e a procurar cursos de curta duração que não compõem um itinerário de formação e que não melhoram a sua escolaridade de base.

Diante das novas exigências do mercado de trabalho por um trabalhador cada vez mais flexível e da carência de políticas educacionais emancipadoras, o trabalhador contemporâneo tem sido induzido a seguir processos educacionais dissociados de uma formação integral como é o Pronatec.

Avaliando os projetos político-pedagógicos dos cursos FIC ofertados no IFCE constata-se que a proposta pedagógica da Bolsa-Formação tende a consolidar um modelo de formação hierarquizado em que o trabalhador obtém uma qualificação profissional desprovida da formação geral. Os cursos são compostos essencialmente por disciplinas técnicas, com pouco ou nenhum espaço para disciplinas propedêuticas.

Em outro sentido, a expansão na oferta educacional via Bolsa-Formação/Pronatec também não proporcionou aos beneficiários um acesso facilitado aos postos de trabalho no setor formal. Pesquisa do Ministério da Fazenda, divulgada em 24/09/2015, que considerou o universo de 160 mil pessoas que concluíram um curso de Formação Inicial e Continuada, concluiu que essas pessoas têm praticamente a mesma chance de voltar ao mercado de trabalho do que aqueles que não realizaram uma capacitação. Em âmbito local, essa situação de dificuldade de inserção profissional também mostrou-se análoga perante aos egressos pesquisados do IFCE, confirmando haver uma desvinculação da proposta formativa do Pronatec com o mundo do trabalho.

No âmbito do IFCE, as ações de aproximação da Bolsa-Formação com os agentes da política de emprego ocorreram tão somente através de poucas e isoladas visitas técnicas às empresas. Além disso, os projetos político-pedagógicos dos cursos FIC, atrelados a fixação de uma carga horária bastante reduzida, não previam a criação de programas de estágios para facilitar o relacionamento dos egressos formados com as empresas. Dessa forma, nenhuma ação estratégica foi oficialmente instituída visando à inclusão desse público no mercado de trabalho. Também não houve um acompanhamento sistemático da situação dos egressos, dificultando ainda mais uma avaliação dos resultados alcançados pela iniciativa da Bolsa-Formação.

Notou-se ainda uma profunda indefinição quanto às ocupações dos egressos formados pelos cursos de qualificação profissional do Pronatec no IFCE, não sendo possível assegurar que os cursos ofertados tenham se direcionado a atividades precarizadas nem tão

pouco que eles se vincularam à concepção de um trabalho decente, voltado para a autonomia do trabalhador frente aos condicionantes do exigente mercado de trabalho. Alguns egressos permaneceram nos seus antigos empregos, sem que o curso lhe trouxesse repercussões direta na sua vida ocupacional, outros nunca conseguiram atuar na área de formação por falta de oportunidade e outros relatam não ter a expectativa de atuar na área de formação do curso realizado.

Seguindo com a avaliação dos egressos do IFCE, foi possível concluir que o modelo de formação profissional do Pronatec, por vezes, funcionou como fator de desvalorização dessa força de trabalho qualificada, pois não foi capaz de assegurar a inserção ou a reinserção desses beneficiários no mercado de trabalho. Além disso, ele também não contribuiu para a permanência dos trabalhadores em seus postos de trabalho e não funcionou como mecanismo propulsor da elevação da renda do público capacitado.

Por outro lado, o Pronatec mostrou-se mais efetivo no que diz respeito à dinâmica de acesso educacional. Ainda que se possa questionar a qualidade dessa formação, é importante salientar que o Programa foi capaz de expandir enormemente as ofertas de educação profissional. Foram ofertadas mais de 9 milhões de matrículas no período de 2011 a 2015 em todo o Brasil e mais de 4.000 matrículas no IFCE no mesmo período. De fato, sem essa ação coordenada da Bolsa-formação, dificilmente teria ocorrido esse processo formativo.

Ainda sobre essa expansão na qualificação profissional e considerando a escassez de oportunidades educacionais no sistema público de ensino brasileiro, a pesquisa em questão constatou que mais da metade dos egressos pesquisados não conhecia a área de atuação profissional do curso realizado pelo Pronatec, sendo esse programa uma importante oportunidade para a obtenção de conhecimento formal técnico-científico e para a identificação de aptidões profissionais.

No que tange ao aspecto da mercantilização dos processos educacionais da Bolsa-Formação, esta pesquisa verificou uma situação de elevada discrepância nos quantitativos das vagas ofertadas por instituições públicas e privadas no Estado do Ceará. De um total de 193.106 matrículas realizadas no período de 2011 a 2015, menos de 5% dessas foram ofertadas por instituições públicas estaduais e federais, incluindo nesse cálculo as mais de 4 mil vagas do IFCE.

Em outro ponto de análise, o Pronatec também se revelou uma prioridade dos gestores públicos brasileiros em executar Programas em detrimento das Políticas Públicas de Estado, atestando uma prática que mobiliza muitos recursos financeiros por meio de ações que muitas vezes não cumprem objetivos efetivos para a sociedade. Somente o IFCE recebeu

mais 17 milhões de reais para executar o Pronatec no período de 2011 a 2015. Atualmente, o programa encontra-se com suas atividades paralisadas nesta instituição de ensino, indicando a perenidade dessa ação socioeducacional.

Por fim, ressalta-se que o percurso dessa pesquisa foi trilhado perante a dificuldade de localizar e coletar informações juntos aos egressos do Pronatec. Devido à ausência de relacionamento com este público e a desatualizando dos bancos de dados da instituição pesquisada, o acesso aos egressos foi bastante complicado, o que limitou o uso de uma amostra maior desses atores sociais.

Esta pesquisa procurou evidenciar a percepção e experiência desses beneficiários, formulando uma avaliação sobre a concepção formativa do Pronatec, bem como dos seus resultados, sobretudo, no que diz respeito ao processo de inserção educacional e profissional do público atendido.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de estado. 3 ed. - Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2ª edição - Londrina: Praxis; Bauru, 2007.
- _____. **Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório** - o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. São Paulo: Revista da RET - Rede de Estudos do Trabalho. Ano V - Número 8, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8º edição - Campinas – São Paulo, Editora da Unicamp, 2002.
- ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Campinas – São Paulo: Educação e Sociedade, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 02 de mai. de 2017.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. São Paulo: Revista Estudos Avançados - USP, n. 29, 1997.
- ARRAIS NETO, E. A.. Regulacionismo, Modernização Conservadora e Educação no Capitalismo Mundializado. In: ARRAIS NETO, Enéas; et all. (Org.). **Educação e Modernização Conservadora**. 1ª ed. Fortaleza: Edições UFC, 2006, v. 01, p. 19-36.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, 2002.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas - São Paulo: Coleção polêmicas do nosso tempo. 3. ed. Vol. 56, 2004.
- BALASSIANO, M.; SEABRA, A. A.; LEMOS, A. H. **Escolaridade, salários e empregabilidade**: tem razão a teoria do capital humano?. Curitiba: Revista de Administração Contemporânea, V. 9. Nº 4, 31-52, 2005.
- BALTAR, P. et al. **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Genebra: Global labour university Working Papers, n.9, 2010.
- BALTAR, Paulo E. A.; KREIN, José D.; MORETTO, Amilton. O emprego formal nos anos recentes. In: FAGNANI, Eduardo; POCHMANN, Márcio (Orgs). **Debates contemporâneos**: economia social e do trabalho, n.1: Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. São Paulo: LTr, 2007.
- BEZERRA, Tânia Serra Azul Machado; PIRES, Marcia Gardênia Lustosa; FELIZARDO, Jean Mari. Reestruturação da Produção e exigências de qualificação para os trabalhadores: o descompasso entre o discurso e a prática. In: **Trabalho, Capital Mundial e Formação dos Trabalhadores**. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação**. Portaria MEC Nº 1.306 de 02/09/1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP n. 99, de julho de 1999, publicado no DOU 03/09/1999, Seção 1, p. 12.

_____. Ministério da Educação. **Proposta para discussão: políticas públicas para educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/X2595h>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário vol. 2 / Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.**

_____. Ministério da Educação. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/7zJmTk>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Ministério de Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Lei 12.513 de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.

_____. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, 2015**. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 de mar. de 2016.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. Brasília, 2006.

_____. **O mercado de trabalho e a geração de empregos**. Brasília: Presidência da República – Secretaria da Comunicação Social, 1996. Disponível em: <<http://migre.me/wDekM>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

CAGNIN, Rafael Fagundes. et al. **A Gestão Macroeconômica do Governo Dilma (2011 e 2012)**. CEBRAP. Novos Estudos, p. 169-185, 2013.

CARDOSO JR., José Celso; MATOS, Roberto Gonzalez Franco de. Políticas públicas de trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. In: MACAMBIRA J.; CARLEIAL, L. M. F. (Orgs.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

CARDOSO, L. A. **A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Tempo Soc., v. 23, n. 2, p. 265-295, nov. 2011.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff**. Universidade de São Paulo, USP, Estudos Avançados 29 (85), 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/bZgIxt>>. Acesso em: 13 de mai. de 2017.

CARMO, Roney Gusmão; ALVES, Ana Elizabeth Santos. **Trabalho e Educação: entre as ambiguidades da teoria do capital humano e os reais interesses dos trabalhadores sobre a**

escola. Belo Horizonte: Trabalho & Educação, v.22, n.1, p.129-141, jan./abr. 2013.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Fortaleza: Revista Políticas Públicas V. 6, N. 1, 2002.

CASTEL. Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CIAVATTA, Maria. Contrastes no século do conhecimento e da formação – estudos comparados sobre formação profissional dos trabalhadores. In: SOUZA, A. de A; ARRAIS NETO, E. de A; FELIZARDO, J. M. et al. (Orgs). **Trabalho, Capital Mundial e Formação dos trabalhadores**. Fortaleza: Senac-Ceará - Edições UFC, 2008.

_____. Arquivos da memória do trabalho e da educação – centros de memória e formação integrada para não apagar o futuro. In: CIAVATTA, Maria; REIS, Ronaldo Rosas. (Orgs.). **A Pesquisa histórica em Trabalho e Educação**. 1ed. Brasília: Liber Livro / EDUA, 2010, v. 1, p. 15-36.

CIAVATA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino médio e educação profissional no Brasil: dualidade e fragmentação**. Brasília: Revista Retratos da Escola, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011.

CNTE. **Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional**. Brasília: Revista Retratos da Escola, v. 5, n. 8, p. 179-184, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 22 de jul. de 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. **O Ensino Profissional na Irradiação do Industrialismo**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF: FLACSO, 2000.

DEITOS, R.A.; LARA, A.M.B.; ZANARDINI, I.M. S. **Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec**. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., v. 36, nº. 133, p. 985-1001, out.-dez., 2015.

DIAS, M.A.R. **Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional**. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol. 25, n. 88, p. 893-914, Especial - Out. 2004.

DOURADO, Luis Fernandes. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

Educação: de direito de cidadania a mercadoria; novas leituras sobre o público e o privado/mercantil. Campinas – SP: Educ. Soc., vol. 24, n. 84, p. 727-732, setembro 2003.

Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. CEPAL, PNUD, OIT, Brasília, 2008.

FONSECA, Marília. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social**. Campinas – São Paulo: Cad. Cedes, vol. 29, n. 78, maio/ago. 2009, p. 153-177. Disponível em: <<https://goo.gl/31Hhp1>>. Acesso em 14 de jun. de 2017.

FRANZOI, N. L.; COSTA, R. C. D. Proeja e Pronatec: a dança dos atores entre a formulação e a implementação de políticas governamentais. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. XXVI, Recife, 2013. Anais* Brasília: ANPAE, 2013, p. 1-15. Disponível em < <https://goo.gl/j6L81W> > Acesso em: 30 de junho de 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Educação e Trabalho**: bases para debater a educação profissional emancipadora. Campinas – São Paulo: Perspectiva, v.19, n.1, p.71-87, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/ZTcyZ8>>. Acesso em: 12 de jul. de 2016.

_____. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil hoje. *In: LIMA, Júlio; NEVES, Lúcia. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

_____. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica**. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007.

_____. **Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas**. *Trab. educ. saúde*, v. 7, n. supl. 1, 2009.

_____. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. *In: Revista Brasileira de Educação. V.16. n. 46. Jan/Abr 2011a*. Disponível em: <<http://migre.me/vkxOy>>. Acesso em: 05 de jun. de 2016.

_____. Novos fetiches mercantis da pseudoteoria do capital humano no contexto do capitalismo tardio. *In: ANDRADE, Juarez de e PAIVA, Lauriana G. de (orgs.). As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011b.

_____. **Educador critica Pronatec e diz que projeto favorece rede privada**. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Vj1gwK>>. Acesso em: 15 de jan. 2016.

_____. **A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois**: regressão social e hegemonia às avessas. *Trabalho necessário*, ano, v. 13, p. 206-233, 2015.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990**: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula**: um percurso histórico controvertido. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol.26, n.92, p.1087-1113, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/32URyf>>. Acesso em: 05 de jun. de 2016.

GARAY, Ângela Beatriz Scheffer. **Reestruturação produtiva e desafios de qualificação:** algumas considerações críticas. *Read*, vol.3, n.1, 1997. Disponível em <<https://goo.gl/xdJ1KT>>. Acesso em fev. de 2017.

GONÇALVES, L. P. R. **A crise da/na escola:** reflexões sobre a influência da agenda pós - moderna nas políticas públicas educacionais. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013.

GONÇALVES, Maria Helena Barreto; BOTINI, Joana; PINHEIRO, Beatriz Arruda de Araújo. et al. **Referenciais para a educação profissional do Senac.** Rio de Janeiro: SENAC/DFP/DI, 2004.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel.** São Paulo: Boitempo, 1999.

GUIMARÃES, Cátia. **Pronatec:** qualificação e trabalho sob demanda. *In: Revista Poli: saúde, educação e trabalho.* Ano VI - nº. 32 - jan./fev. 2013, p. 4-9.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Perfil do trabalho decente no Brasil:** um olhar sobre as unidades da federação durante a segunda metade da década de 2000. Organização Internacional do Trabalho; Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2012. 416p.

HIRATA, Helena; PRETECEILLE, Edmond. **Trabalho, exclusão e precarização socioeconômica:** o debate das Ciências Sociais na França. Salvador: Caderno CRH, n.37, p. 47-80, jul./dez. 2002.

HIRATA, Helena. **A precarização e a divisão internacional e sexual do trabalho.** Porto Alegre: Sociologias, nº 21, Jan./Jun, 2009. Disponível em <<https://goo.gl/eZHFJD>>. Acesso em: 16 de jul. 2017.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Cadernos Cedes, Ano XXI, nº 55, 2001.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de Programas** - conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

JACQUES, Caroline da Graça. **Trabalho decente, responsabilidade social focada em trabalhadores e as novas racionalidades da empresa.** II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis – SC, Mar/2012.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. **Erradicar a pobreza e reproduzir o capital:** notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. Cadernos de Educação. Pelotas, FAE/PPGE/UFPEL, n. 28, p. 119-137, jan./jun. 2007. Disponível em <<https://goo.gl/ersUgg>>. Acesso em: 16 de jun. 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida. **A educação profissional nos anos 2000:** a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol. 27, n. 96 - Especial, p. 877-910, out. 2006.

_____. **As mudanças no mundo do trabalho e a nova pedagogia.** Salvador: Senac,

2001. Teleconferência realizada em maio 2001.

KOWARICK, L. **Sobre vulnerabilidade socioeconômica e civil:** Estados Unidos, França e Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51), 61-85, 2003.

LEHER, Roberto. **Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros.** São Paulo: Brasil de Fato, 01 de Jul. de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/JV4Pmi>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2017.

LEITE, M. P. (1996). **A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional.** São Paulo: Novos Estudos Cebrap, (45), 75-79, 1996.

LIBÂNIO, José Carlos. **O dualismo perverso na escola pública brasileira:** escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. São Paulo: Educação e Pesquisa, vol. 38, n. 1, p. 128, 2012.

LIMA, J.C.; OLIVEIRA, N.A. **O trabalho sem utopias:** novas configurações produtivas e os trabalhadores. Revista de Ciências Sociais – v. 34, nº 1, 2003.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na educação superior:** de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, M.A. Perspectivas e riscos da educação profissional do governo Dilma: educação profissional local e antecipação ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec). In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal: ANPPE, 2011.

_____. **Problemas da educação profissional do governo Dilma:** PRONATEC, PNE E DCNEMs. Belo Horizonte: Trabalho & Educação, v.21, n.2, p.73-91, mai./ago.2012.

_____. **O público e o privado na educação profissional:** um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI. RBPAE - v. 32, n. 3, p. 871 - 885 set./dez. 2016.

LIRA, Alexandre T. Nascimento. **Reflexões sobre a legislação de educação durante a ditadura militar (1964-1985).** São Paulo: Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, nº 36, 2009.

LUZ, Liliene Xavier. **Empresas privadas e educação pública no Brasil e na Argentina.** Campinas – São Paulo: Educ. Soc., v. 32, n. 115, p. 437-452, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A transformação da educação em mercadoria no Brasil.** Campinas – São Paulo: Educ. Soc., v. 30, n.108, p. 739-760, out. 2009.

MACHADO, M. R. L.; FIDALGO, F. S. R. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC): uma abordagem crítica. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 4., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: IV SENEPT, 2014.

MANFREDI, Maria Silvia. **Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas.** Campinas -São Paulo: Educação & Sociedade, v. 64, 1999.

MORAES, Lélia Cristina S. **Currículo centrado em competências: concepção e implicações na formação técnico-profissional: estudando o caso do CEFET/MA**. 2006. 272 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

NASCIMENTO, L. L. A.; GUERRA, E. C.; TRINDADE, H. Formação profissional e ensino superior em tempos de crise do capital e de precarização do trabalho: dilemas e reflexões em torno da conformação do precariado no Brasil. *In: SEMINÁRIO DO TRABALHO - UNESP*, 10, 2010. **Anais....**Marília/SP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/kkTyBW>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

NASCIMENTO, M. L. O. **O Pronatec no âmbito das políticas públicas de educação profissional: da dualidade estrutural à mercantilização da qualificação profissional**. 2016. **206f**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, 2016.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. *In: SOUZA, A. de A; ARRAIS NETO, E. de A; FELIZARDO, J. M. et al. (Orgs).* **Trabalho, capital mundial e formação dos trabalhadores**. Fortaleza: Senac - Ceará - Edições UFC, 2008.

OIT. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. XVI Reunião Regional Americana, Brasília, 2006.

OLIVEIRA, Aécio Alves de. **Transformações no mundo do trabalho e o processo de qualificação-desqualificante da força de trabalho: elementos de uma transição para além do capital**. Belo Horizonte – MG: III Seminário Internacional Universidade, Trabalho e Trabalhadores, 2002.

OLIVEIRA, Daniel Ricardo. **A centralidade do trabalho na contemporaneidade**. Ribeirão Preto: Dialogus, v.4, n.1, 2008.

OLIVEIRA, J. F. de. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. *In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.).* **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 237-252.

OLIVEIRA, Jussara F. A.; CARNEIRO, Campos M. E. F. **As Políticas Neoliberais para a Educação Profissional: analisando o governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva**. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC, 2011.

PEREZ, M. I. L. **Competência: uma noção plástica, polissêmica e polimorfa**. Vitória da Conquista: Práxis Educacional, v. 1, n. 1, p. 57-65. 2005.

PINTO, Eduardo Costa; MOURA, Antônio Plínio Pires. **A política econômica e o mercado de trabalho na era Lula**. Salvador: Conjuntura & Planejamento, SEI, n.115, p.15-20, Dezembro. 2003.

PIZZIO, Alex. **Desqualificação e qualificação social: uma análise teórico conceitual**. Fortaleza: Revista Mal-estar e Subjetividade, Vol. IX, Nº 1, p. 209-232 – mar/2009.

POCHMANN, Márcio. **Anacronismo no processo seletivo e apagão da qualificação**. São Paulo: Jornal Valor Econômico, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/csiWNq>>. Acesso em: 04 de dez. 2015.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **Escassez da Força de Trabalho Qualificada**. São Paulo: Revista Fórum, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/55nsrR>>. Acesso em: 13 de ago. de 2016.

_____. Política de ajuste econômico e desemprego no Brasil metropolitano nos últimos 35 anos. In: MACAMBIRA, J.; ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. (Org.). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza: IDT, 2016.

_____. **Realizações do Governo Dilma na Área de Educação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/INXEId>>. Acesso em: 12 set. 2016.

PRONI, Marcelo W. **Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil**. Campinas - São Paulo: Economia e Sociedade, v. 22, n. 3 (49), p. 825-854, dez. 2013.

PRONI, Marcelo W.; ROCHA, Thaíssa T. **A OIT e a promoção do trabalho decente no Brasil**. Revista da ABET, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, vol. IX, n. 1, p. 11-31, jan./jun. 2010.

RAMOS, Lauro. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

RAMOS, Carlos Alberto. Qualificação da força de trabalho, produtividade e habilidades não-cognitivas. In: MACAMBIRA, J.; ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. (Orgs.). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza, IDT, 2016.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A educação profissional pela pedagogia das competências: para além da superfície dos documentos oficiais**. Campinas – São Paulo: Educação e Sociedade, v. 23, n. 80, p. 405- 427, 2002.

_____. **É possível uma pedagogia das competências contra-hegemônica?** Relações entre pedagogia das competências, construtivismo e neopragmatismo. Rio de Janeiro: Trabalho, Educação e Saúde, v. 1, n. 1, p. 93-114, 2003.

RODRIGUES, José. **Da teoria do capital humano à empregabilidade: um ensaio sobre as crises do capital e a educação brasileira**. Belo Horizonte: Trabalho e Educação, Nº 2, Ago./Dez, 1997.

ROSENFELD, Cinara e PAULI, Jandir. **Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos**. Salvador: Caderno CRH, v. 25, n. 65, p. 319-329, Maio/Ago. 2012.

SADER, Emir. **Público versus mercantil**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 19 de junho de 2003.

SALDANHA, Letícia de Luca Wollmann. **O Pronatec e a relação ensino médio e educação profissional**. Caxias do Sul: IX Seminário ANPED SUL, 2012.

SALES, Francisco José Lima. **PLANFOR: política compensatória para a inclusão na informalidade?** Curso de Doutorado em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, 2006.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes. **Teoria do capital intelectual e teoria do capital humano: estado, capital e trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação**. Caxambu – Minas Gerais: Anais da Reunião Anual da ANPED, 2004.

SANTOS, A. R. **A teoria do programa e seus múltiplos usos: construindo referências para a avaliação de desempenho do Pronatec**. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013.

SANTOS, J.D.A; MELO, A. K. D.; LUCIMI, M. **Uma breve reflexão retrospectiva da educação brasileira (1960-2000)**. IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2012.

SANTOS, Terezinha F. A. M. **Breves reflexões sobre as políticas educacionais e a teoria do capital humano: o que de novo existe?** Pró-Posições, v. 8, n. 3, p. 34-42, 1997.

SAVIANI, Dermeval. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas**. Campinas – São Paulo: Revista de Educação PUC - Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SILVA, Jorge Tiago Antônio. **Políticas públicas de qualificação profissional no Brasil: uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

SILVA, Maria Ozanira Silva. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. São Luis – Maranhão: Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

_____. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In Silva, Maria Ozanira da Silva (Org). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).

_____. **Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social**. Porto Alegre: Revista Textos & Contextos, Vol 11, nº 2., p. 222 - 233, 2012.

SILVA, Roberto Bittencourt. **A Educação Técnica Profissional e a Lei do Pronatec**. Rio de Janeiro: Revista Democratizar, v. 6, n. 1, jan./jul. 2012.

SINGER, P. I. **O Brasil no limiar do terceiro milênio**. Estudos Avançados, v. 14, n. 38, p.

247-259, 2000.

SOUSA, Antônia Abreu. **Política Pública para a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

SOUSA, Fernando José Pires de. Precariedade do mercado de trabalho, proteção social e mobilidade de trabalhadores: implicações inquietantes do neoliberalismo na América Latina. In: MACAMBIRA, J.; ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. (Org.). **Mercado de Trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais/** - Fortaleza: IDT, 2016.

SOUZA, Vânia de Fátima Matias; RAFAEL, Mara Cecília; OLIVEIRA, Caroline Mari. **Políticas Educacionais e Organização da Educação Básica**. Maringá – Paraná: Centro Universitário de Maringá, 2015.

VASCONCELLOS, Maria Drosila. **A Educação perante a nova ordem mundial**. Campinas – São Paulo: Educ. Soc., vol. 24, n. 84, p. 727-732, 2003.

VIANA, A. L. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: RAP, 30(2): 5-43, mar/abr, 1996.

WALDOW, Carmem. **As políticas educacionais do governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do Pronatec: reflexões iniciais**. Florianópolis: X ANPED SUL, 2014.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS (EGRESSOS)**PARTE I – PERFIL DO EGRESSO**

1 Data de Nascimento:

2 Sexo:

- Masculino
 Feminino

3 Escolaridade:

- Fundamental – Incompleto
 Fundamental – Completo
 Médio – Incompleto
 Médio – Completo
 Superior – Incompleto
 Superior – Completo

4) Em que ano concluiu a referida escolaridade:

5) Exerce atividade remunerada atualmente?

- Sim
 Não

PARTE II – INFORMAÇÕES SOBRE O CURSO REALIZADO

6 Como você teve conhecimento do curso:

- Através dos meios de comunicação
 Através de familiares ou amigos
 Através do Crás
 Através do IFCE

PARTE III – EXPECTATIVAS SOBRE O CURSO DO IFCE

7 O que lhe levou a buscar o curso?

- Perspectiva de trabalho
 Busca por novos conhecimentos
 Perspectiva de trabalho e busca por novos conhecimentos

Outros motivos

8 Você já possuía conhecimento sobre a área de atuação profissional do curso?

Sim

Não

9 Você tinha pretensões de trabalhar na área profissional do curso?

Sim

Não

PARTE IV – AVALIAÇÃO DO CURSO DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

10 Como você avalia a importância desse curso para sua formação profissional?

Pouco significativa

Significativa

Muito significativa

11 Avalie o curso em relação à proposta de formação profissional e preparação para o mercado de trabalho:

1 2 3 4 5
ruim ótimo

12 Avalie o desempenho dos professores nas disciplinas do curso:

1 2 3 4 5
ruim ótimo

PARTE V – INFORMAÇÕES SOBRE OS ALUNOS CAPACITADOS

13 Você atuou ou está atuando na área do curso de qualificação profissional concluído no IFCE?

já atuei

estou atuando

nunca atuei

14 Após o término do curso no IFCE, você concluiu outro curso de qualificação profissional:

Sim

Não

15 O curso concluído foi na mesma área da sua qualificação profissional adquirida no IFCE:

Sim

Não

16 Após o término do curso de qualificação profissional, você deu continuidade a sua formação escolar?

Sim

Não

17 Se a resposta da questão 19 for SIM, marque qual o nível do curso:

Ensino Fundamental

Ensino Médio

Ensino Técnico

Ensino Superior

18 O curso de qualificação profissional do Pronatec/IFCE serviu de estímulo para você dá continuidade sua formação escolar?

Sim

Não

PARTE VI - CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

19 O que lhe motivou a realizar o curso do Pronatec? Comente.

20 O curso do Pronatec lhe estimulou a ampliar sua formação escolar? Quais as suas pretensões educacionais?

21 Você se tornou um profissional qualificado com a conclusão do curso do Pronatec? Justifique.

PARTE VII – INSERÇÃO PROFISSIONAL

22 O curso lhe proporcionou benefício profissional? Explique.

23 O curso do Pronatec lhe proporcionou melhoria de vida? Explique.