

8.

Políticas de Qualificação Profissional Dirigidas aos Pobres? O Brasil como um Estudo de Caso

Fátima Valéria Ferreira de Souza¹

Resumo

Neste artigo, recuperaremos alguns aspectos que nos permitem sinalizar a lógica que perpassa os distintos momentos da formação profissional no Brasil: a equiparação do ensino profissional ao ensino técnico, o entrelaçamento público e privado, a dualidade assistência e contenção e a separação entre trabalho intelectual e trabalho braçal. A combinação de processos, aparentemente antagônicos, tem resultado no aprimoramento de formas de exclusão e manutenção das desigualdades sociais. O artigo divide-se em duas partes. A primeira traça a trajetória da formação profissional no Brasil do início do século passado até a década de noventa. A seguir, a análise concentra-se nos planos de qualificação profissional financiados, a partir de 1996, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Interessa aos nossos objetivos demarcar que, no Brasil, a formação para o trabalho tem objetivos e público definidos pela lógica do capital, cumprindo importante papel na aceitação da desigualdade.

Palavras-chave: Qualificação Profissional; Ensino Técnico; Pobreza.

Vocational training policy for the poor? Brazil as a case study

Abstract

In this article, we recover some aspects that allow us to signal the logic that permeates different moments of vocational training policies in Brazil: equalization of vocational education with technical education, public and private intertwining, duality between care and containment and distinction between intellectual and manual work. In result of the combination of apparently antagonistic processes, forms of exclusion were reinforced and social inequalities reproduced. The article is divided into two parts. The first one traces the trajectory of professional education in Brazil from the beginning of the last century until the nineties. The analysis provided in the second part focuses on professional qualification plans, funded with resources from the Worker Support Fund (FAT). We argue that, in Brazil, the principles and selective orientation of vocational training policies are influenced by the logic of capital and, thus, play a relevant role in reproducing inequalities.

Keywords: Vocational Training; Vocational Education Policy; Poverty.

¹ Professora Associada III da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), bolsista PDE/CNPQ em estágio pós-doutoral no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, sob supervisão dos doutores Carla Valadas (CES) e Hermes Costa (FE). E-mail: fatimavaléria.souza@gmail.com

No Brasil, apesar de a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) datar de 1943 e da Convenção n.88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que versa sobre a organização do serviço de emprego viger desde 1958, somente em meados da década setenta que o Sistema Nacional de Empregos (SINE) será estruturado (Decreto n. 76.403, 1975)². Em 1976, novo decreto “dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra” (Decreto n. 77.362, 1976), estabelecido no escopo do Ministério do Trabalho (MT)³ como organismo para coordenar e supervisionar as atividades de formação profissional. No âmbito deste sistema encontramos os pilares para os futuros planos de qualificação profissional implantados no Brasil a partir da década de noventa, quando a Lei n. 8.900 de 1994, insere a qualificação profissional entre as finalidades do seguro-desemprego, abrindo as portas para o financiamento da qualificação profissional com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

As ações de formação profissional são bem anteriores à criação do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Neste artigo, apontaremos as principais alterações realizadas do ponto de vista legal, a partir de 1909. A recuperação histórica objetiva assinalar que a massificação da formação profissional, direcionada aos pobres, pós noventa, reatualiza velhas dualidades que amplificam formas de exploração da força-de-trabalho⁴.

Na primeira parte, o texto debruça-se sobre a trajetória da educação profissional no Brasil, desde o início do século passado até meados dos anos noventa. Nessa altura, sob influência de organizações internacionais [OIT, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial], as ações de qualificação profissional ganham destaque nas agendas estratégicas de governo. Entra “em causa um novo modo de intervenção do Estado orientado para a salvaguarda dos interesses econômicos e a promoção da competitividade, em detrimento das preocupações em torno da coesão social e da promoção do bem-estar social” (Valadas, 2012, p. 05). Numa segunda parte, o texto dedica-se aos planos de qualificação profissional financiados com recursos do FAT. Registra-se que nossa finalidade não é uma comparação entre estes dois momentos. Interessa-nos demarcar que, no Brasil, a formação para o trabalho tem objetivos e públicos

² Todas as Leis e Decretos foram consultados no Portal da Legislação, disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/copy_of_home

³ Desde sua criação em 1930, o Ministério do Trabalho sofreu diversas mudanças e teve diversas designações, até ser extinto pela Medida Provisória n. 870 em 1º de janeiro de 2019, passando as questões do trabalho a dividir-se entre o Ministério da Economia, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado 28 de agosto de 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm

⁴ Sobre trabalho e desigualdades ver: Estanque, E., & Costa, H. A. (2018). Trabalho e desigualdades no século XXI: Velhas e novas linhas de análise. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Número especial, 261-290. doi: <https://doi.org/10.4000/rccs.7947>

definidos pela lógica do capital, cumprindo importante papel na aceitação do que Ricardo Antunes (2018) classificou como “o privilégio da servidão”. Se, colocado assim, a afirmação suscita um caráter pessimista, os indicadores de desemprego, inserção e informalidade não nos permitem devaneios.

A análise, além de revisão bibliográfica, pauta-se na consulta de dados oficiais do governo brasileiro provenientes do Portal do FAT, Portal da Legislação e Portal do MEC, privilegiando a leitura de leis, decretos e resoluções que, desde 1909, regulamentaram ou propuseram alterações significativas na trajetória da educação profissional no Brasil. Também foram consultados documentos da OCDE, Convenções da OIT e acordos da União Europeia (EU). Com o financiamento do FAT a qualificação profissional se pulveriza em diversas ações nas esferas de governo (união, estados, municípios e consórcios de municípios) sendo a comparação entre elas complexa, visto que possuem desenhos distintos. Foram ainda analisados o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e a iniciativa Escola do Trabalhador.

1. Pobre Tem de Trabalhar

Na divisão social e técnica do trabalho, coube ao Estado não só financiar a qualificação do trabalhador num sistema misto que congrega a rede pública e o cofinanciamento da rede privada, dita sem fins lucrativos, bem como estabelecer as regras que durante décadas manteve o “distanciamento político entre a classe dominante e os setores mais pobres da sociedade, por meio da hierarquização entre formações escolares distintas” (Martins, 2018, p. 267). A formação profissional preocupava-se com a técnica, em ensinar aos aprendizes uma profissão que garantisse a rápida inserção no mercado de trabalho. Já o ensino, caracterizado como formal, a função propedêutica no acesso ao ensino superior.

Mesmo considerando que o sistema formal de educação, tal como o ensino técnico, sempre esteve a serviço da manutenção da ordem vigente, há que se considerar o poder questionador da educação na perspectiva de formar consciências críticas a esses sistemas (Freire, 1987; Gramsci, 1999). Sem desconsiderar que, em momentos distintos, houve tentativas de integração, na prática, a obrigatoriedade do ensino profissionalizante no ensino formal ou a permissão para que os concluintes do ensino técnico pudessem fazer o vestibular, resultou em fragilidades em ambos. Logo, o que se percebe é que manter a educação profissional em paralelo à educação formal teve estratégicas funções: atender aos interesses da industrialização (preparando os futuros operários para as rotinas

repetitivas das linhas de montagem) e afastar os mais pobres do ensino universitário, destinado às elites (evitando o contato, a princípio, com ideários anarquistas e posteriormente comunistas ou socialistas). Tais estratégias, em última instância, objetivavam controlar corpos e mentes adequando-os ao disciplinamento taylorista e aos procedimentos fordistas (Winckler & Santagada, 2012, p. 99).

Não cabe aqui uma detalhada recuperação histórica, mas demarcar que as transformações coordenadas pelo Estado brasileiro, em busca de imprimir maior racionalidade ao ensino técnico, são determinadas por fatores econômicos e políticos. Ao mesmo tempo que prepara mão-de-obra para impulsionar o desenvolvimento industrial, arrefece a pressão sobre o mercado de trabalho e, também, afasta os mais pobres do ensino universitário, mantendo-o elitizado. Do ponto de vista dos trabalhadores, o ensino profissional torna-se relevante à medida que a qualificação profissional passa a fazer a diferença na disputa por uma vaga de emprego. Assim, das Escolas de Aprendizes Artífices, criadas em 1909, para o ensino profissional primário e gratuito aos filhos dos desfavorecidos da fortuna (Decreto n. 7.566, 1909) torna-se obrigatório em todas as escolas primárias e secundárias, públicas ou subvencionadas pela União em 1927. A partir do nacional desenvolvimentismo da era Getúlio Vargas (1930-1945) ganha novo status com as Leis Orgânicas do Ensino. Com o desenvolvimentismo dos “cinquenta anos em cinco” de Juscelino Kubitschek (1956-1961) a necessidade de trabalhadores torna-se mais premente, tendo por consequência maiores investimentos do Estado. O ensino técnico de grau médio, ganha um capítulo na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei n. 4.024, 1961), abrangendo cursos industrial, agrícola e industrial, que se materializam “com o surgimento de ginásios industriais, de centros de educação técnica e de programas de preparação de mão de obra industrial” (Winckler & Santagada, 2012, p. 99).

Nos anos seguintes, o ensino técnico oferecido nos ginásios mostrou-se inadequado, seja por atender mais aos filhos de setores da classe média que dos trabalhadores, seja porque a formação em técnicas industriais ou comerciais não atendiam ao mercado de trabalho. Na divisão sexual do trabalho há que considerar, ainda, o estigma e preconceito destinado às mulheres, com a disciplina de educação para o lar.

Para atender às exigências da modernização, ao sabor dos governantes, o ensino profissional ora é integrado ao ensino formal, seja pelo acréscimo de disciplinas consideradas técnicas ou de um ano a mais no ensino médio, ora tem sua grade curricular separada. Na década de 70, a habilitação profissional torna-se obrigatória no ensino do segundo grau. Todavia, isto não significou uma real integração entre educação formal e educação profissional. Segundo Cunha (como citado em Souza, 2004, p. 39), a qualificação

técnica visava “conter a demanda de candidatos para o ensino superior, de modo a encaminhá-los para um mercado de trabalho supostamente carente de profissionais habilitados, mercado este que se supunha capaz de absorver esse contingente adicional de técnicos e auxiliares técnicos”. Integrado ao ensino de segundo grau, as habilitações profissionais, que deveriam ser estabelecidas “em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional” (Lei n. 5.692, 1971) também se mostram inadequadas para esta finalidade.

Se o ensino público de primeiro e segundo graus perde qualidade à medida que se expande, nas escolas técnicas federais há outro processo. Ao longo dos anos, não só a grade curricular se intensifica, mas também são adquiridas boas estruturas prediais, equipamentos e corpo docente, que permitiram colocá-las entre as melhores escolas do país. Tal investimento, como se verá a seguir, não é aleatório. Intensifica-se no período da ditadura militar, com a “cefetização” (Cunha, 2005, p. 206) das escolas técnicas federais, transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) habilitados a também ministrar cursos de graduação e pós-graduação. Ainda segundo Cunha (2005) a pseudo valorização das escolas técnicas, elevadas à categoria de instituições de ensino superior, “representou, na verdade um desvalor dessas instituições pela manutenção de sua situação apartada da universidade (sem adjetivos), quer dizer, mais uma forma pela qual se processa a reprodução ampliada da dualidade da educação brasileira” (Cunha, 2005, p. 2011).

A dualidade no trato dos sistemas de ensino encima processos que se entrelaçam, na complexa trama capitalista tecida para conter os pobres, por meio da regulação do Estado. Mesmo em paralelo ao mundo universitário, a qualidade do ensino técnico federal passa a atrair setores da classe média, não em busca de qualificação para o trabalho, mas visando o ensino superior. Se considerarmos que o acesso aos CEFETs dá-se por processo seletivo, não é difícil compreender que os estudantes mais pobres, que precisam conciliar educação e trabalho, acabam excluídos deste sistema de ensino.

A mudança no perfil do alunato ocorre em duplo sentido. Para os mais pobres, as dificuldades de acesso às vagas via processos seletivos exigentes resultam ou em desistência na continuidade do ensino ou na busca por escolas privadas de baixo custo e comprometida qualidade do ensino. Já as escolas técnicas federais ou estaduais, numericamente reduzidas, reconhecidas pela qualidade do ensino, tornam-se elitizadas. Reflexo da crescente desigualdade social do período ditatorial, setores da classe média migram do ensino privado para as escolas técnicas, sendo privilegiados, justamente, por estarem mais preparados para os procedimentos seletivos. À medida que o ensino profissional passa a

fazer a diferença na disputa por uma vaga de emprego, a competição por uma vaga torna-se mais acirrada acentuando as desigualdades sociais ao mesmo tempo que fortalece a proliferação de cursos profissionalizantes em instituições privadas, que passam a absorver parcela da população mais pobre. Tais processos originam a seguinte inversão: os mais pobres no ensino privado e setores da classe média no ensino público.

Se integrados ao ensino secundário, os cursos básicos, técnicos e de aprendizagem, desenhados para possibilitar o aprendizado de um ofício, mostram-se inadequados para esta finalidade, as escolas técnicas também têm suas funções comprometidas com a mudança no público. O reflexo deste processo será percebido nas décadas seguintes, quando a falta de técnicos qualificados será apontada como um dos entraves ao processo de desenvolvimento do país.

Mesmo com a expansão, que se concentrava majoritariamente nas capitais, o gargalo existente entre o quantitativo de vagas do primeiro grau para o segundo grau⁵ (técnico ou não) torna a rede pública insuficiente para atender às necessidades da população e do mercado, demarcando para os primeiros o caráter excludente no acesso, ao mesmo tempo que para o segundo abre espaço para a privatização do ensino, amparado pela Lei n. 5.692, de 1971. Registra-se, também, que as mudanças no período mantêm intactas as regras para repasse de recursos aos serviços nacionais de aprendizagem, posteriormente conhecido como “Sistema S”.

Na década de 80, considerada “década perdida” em termos econômicos, a proposta modernizadora imposta pelos governos militares resultou em aumento da inflação e da dívida externa. A crise econômica teve por consequência o agravamento das situações de desemprego, tornando ainda mais evidente o quadro de desigualdades sociais que se havia agravado durante o chamado “milagre econômico”. A educação profissional perde prestígio e a habilitação para o trabalho, obrigatória no ensino de segundo grau desde a Lei n. 5.692, de 1971, torna-se facultativa ao estabelecimento de ensino em 1982, com a Lei n. 7.044. A julgar pelos custos que a manutenção do ensino técnico profissional exige, não é difícil imaginar a opção das instituições. Perdida em termos econômicos, a década é de grande importância para a democracia brasileira, visto que registra o fim da ditadura militar, com um processo de transição “lento, gradual e seguro”, passando por momentos de grande efervescência com as gigantescas mobilizações populares que marcaram a campanha por eleições “Diretas Já”. A derrota das “Diretas Já” sinalizou que a tão sonhada democracia não viria afinal de maneira plena. O processo constituinte, iniciado

⁵ Na atual LDB, Lei n. 9.394 de 1996, a educação básica é organizada em: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

pela Emenda Constitucional n. 26, de 1985, foi determinado pela correlação de forças presente no Congresso Nacional e a Constituição de 1988, indubitavelmente um símbolo de nossa democracia, demarcada por contradições. O artigo sétimo da Constituição, que versa sobre os direitos dos trabalhadores, disciplina o trabalho formalizado, deixando os trabalhadores informais, mais uma vez de fora da proteção. A “Constituição Cidadã” desconsiderou os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, embora dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1987 já sinalizassem que 41,7% dos empregados no trabalho principal não possuíam carteira de trabalho assinada pelo empregador (IBGE, 1988, p. 22). Em termos de avanço, destaca-se a definição, no artigo 205 da Constituição, da educação como direito de todos, abrindo espaço para a responsabilização do Estado pela Educação de Jovens e Adultos. Na letra da lei, podemos inferir que há uma tentativa de articular educação e qualificação profissional. Como se verá adiante, tal tentativa irá esbarrar em interesses do Ministério do Trabalho.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), consolida-se a separação do ensino técnico do ensino regular. As escolas técnicas, consideradas custosas, perdem recursos, embora os repasses ao “Sistema S” permaneçam intocáveis, além de “autorizações quase desenfreadas de cursos profissionalizantes pontuais de caráter privado sem maiores controles” (Winckler & Santagada, 2012, p. 102). O Decreto n. 2.208, de 1997, que regulamenta artigos da LDB referentes à qualificação profissional, ao liberar a educação profissional de nível básico de regulamentação curricular, dará base legal para os inúmeros cursos executados no âmbito do PLANFOR. O discurso de investimento em educação, com priorização dos ensinos fundamental e médio, camufla a ampliação da rede privada na oferta de cursos profissionalizantes, dando continuidade à privatização do ensino.

Mesmo considerando que, ao longo dos anos, a educação pública à medida que amplia a cobertura também perde qualidade, e ciente que tal perda atendia aos interesses das redes privadas de ensino, considerando, ainda, que o acesso ao ensino não é, por si só, garantia de emprego, é inquestionável que a exclusão dos processos de ensino reduz ainda mais as chances do trabalhador pobre. Assim sendo, há que se considerar a ampliação no acesso à educação profissional e tecnológica como parte do direito ao trabalho, exposto na Constituição de 1988, mesmo que indiretamente (Machado, 2008, pp.11-12).

2. Pobre tem de se qualificar

A partir dos anos 90, o aumento dos níveis de desemprego, “mais acentuados entre os trabalhadores menos qualificados, com menores salários, do que entre os mais qualificados” (Camargo & Reis, 2008, p. 300) coloca os mais pobres novamente como alvo das ações de qualificação profissional. A falta de qualificação do trabalhador é apontada como entrave ao novo paradigma produtivo e o Estado é pressionado a agir, menos para responder pressões sociais embaladas pela regulamentação de direitos consagrados na Constituição de 1988, que pelas tentativas de atender às exigências dos acordos firmados com o FMI. A este modelo está ligado a abertura da economia ao mercado global, a financeirização do capital, com políticas de controle inflacionário de conteúdo marcadamente recessivo, resultando em mais desemprego e no crescimento da informalidade (Chahad & Pozzo, 2013, pp. 11-12).

Se o caminho em direção aos ditames neoliberais convive com a aprovação de leis que regulamentam direitos constitucionais, a materialização destes pouco se assemelha ao estabelecido na letra da lei. Ainda assim, estas leis foram significativas para a população, que passou a contar com importantes conquistas, principalmente no que refere aos direitos sociais. Para o Estado, o mundo globalizado também dita regras contraditórias e os acordos internacionais deliberam medidas de proteção aos direitos humanos e sociais (e.g. Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, Convenção n. 168 da OIT sobre a “Promoção do Emprego e Proteção Contra o Desemprego”), ao mesmo tempo que propõem reformas que vão de encontro a tais medidas.

Inserida no rol das chamadas ações afirmativas de emprego, a qualificação profissional ganha nova conotação, sendo alvo de disputas entre os ministérios da Educação e do Trabalho. Com a possibilidade de utilização de recursos do FAT, o PLANFOR (Resolução CODEFAT⁶ n. 126, 1996) é projetado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) como estratégico para a inclusão da educação profissional (EP) na pauta da política pública de trabalho e geração de renda (Ministério do Trabalho e Emprego, 1999).

Com recursos do FAT, o MTE assume a meta de qualificar 20% da população economicamente ativa (PEA), sem considerar as características e particularidades brasileiras, seja em termos de contingente populacional e dimensão territorial, seja pela precariedade da própria Rede de Educação Profissional (REP) a ser acionada nesta empreitada. Tal rede, como já sinalizado, caminha ao sabor das mudanças políticas e econômicas. Como resultado do desinvestimento do Estado, que se inicia na década de oitenta e se

⁶ Todas as Resoluções do CODEFAT estão disponíveis em: <https://portalfat.mte.gov.br/codefat/resolucoes-2/>

agrava no governo de FHC, que a considera custosa, chega aos anos noventa bastante fragmentada. A solução está em abrir para o setor privado “sem fins lucrativos” participar do financiamento das ações de qualificação profissional com recursos do FAT.

Desenhado para levar a qualificação profissional a todos os municípios, por meio de ações executadas com as secretarias estaduais de trabalho e com parcerias com organizações da sociedade civil, o PLANFOR irá ampliar sobremaneira não só as metas, mas também orçamento e, principalmente o número de instituições executando ações de qualificação profissional. Como apreçada REP não estava preparada para uma empreitada desse porte, a parceria com organizações da sociedade civil, já bastante estimulada pelo governo de FHC ganha maiores proporções. O diferencial no PLANFOR foi o financiamento com recursos do FAT. À falta de qualificação do trabalhador brasileiro, sempre apontada como um dos entraves ao desenvolvimento, soma-se a riqueza do FAT, fundo de natureza contábil-financeira, alimentado principalmente por contribuições do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). O resultado foi a multiplicação de instituições que surgiram no período ao sabor da qualificação profissional.

Inicialmente a dinâmica do PLANFOR envolvia dois tipos de planos:

- Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), executados com as secretarias estaduais de trabalho, a partir de demandas municipais. As secretarias estaduais eram responsáveis pela contratação, geralmente por editais, das instituições executoras;
- Projetos Especiais, locais ou nacionais, como ações de natureza metodológico-conceitual, desenhados para subsidiar os PEQs. Substituídos pelas Parcerias na Resolução CODEFAT n. 194, 1998.
- Parcerias Nacionais e Regionais, inicialmente com caráter complementar aos PEQs, logo depois passam a executar ações similares aos PEQs e aos Projetos Especiais, em “escala regional ou nacional, sob aprovação e homologação do CODEFAT” (Redação dada pela Resolução n. 223/1999), em mais uma prova da disputa de poder e recursos no interior deste Conselho.

Tanto os planos municipais quanto os estaduais deveriam ser aprovados pelas respectivas comissões de emprego, ou de trabalho e renda. A descentralização e democratização no planejamento esbarrava nas dificuldades dos milhares de municípios espalhados pela imensidão do Brasil, a maioria com menos de 20 mil habitantes, que lutavam para conseguir estruturar e manter funcionando as comissões que, como o

CODEFAT, devem ter composição tripartite com representação do governo de trabalhadores e de empresários.

É fato que a partir do PLANFOR, a qualificação profissional espalha-se por todo território nacional. O mérito da ampliação do acesso precisa ser relativizado em função da lógica quantitativa ter ocorrido em detrimento da qualitativa.

Massificada em termos de metas quantitativas, com o PLANFOR, a qualificação profissional vivencia uma segunda fase, que reproduz em grandes proporções as dualidades sinalizadas no início deste artigo. A expansão, sem antes estruturar as unidades de ensino, indubitavelmente abriu caminho para ampliar sobremaneira o financiamento do setor privado “sem fins lucrativos” com recursos do FAT. Independente das normativas, muitos cursos foram ministrados Brasil afora por instituições sem estrutura adequada, despreparadas do ponto de vista pedagógico, teórico, metodológico, sem capacidade para oferecer a parte técnica-operacional. Com cursos aligeirados, sobrepostos, distantes das realidades locais, o PLANFOR reforça a separação entre qualificação profissional, como preparação para o trabalho e educação, no sentido propedêutico, mantendo os mais pobres distantes da universidade.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), o combate ao desemprego, compromisso de campanha, recoloca a integração da qualificação com a inserção profissional na ordem do dia e a qualificação profissional vai vivenciar seu ápice. De um lado, um presidente que valoriza a formação técnica. De outro, o país necessitando recuperar anos de paralisia em termos de ensino técnico, o resultado apresenta três momentos relevantes para a qualificação profissional no Brasil: i) reformulação do PLANFOR, dando origem ao PNQ; ii) instituição do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e; iii) criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

i) O PNQ é instituído em 2003, pela Resolução CODEFAT n. 333/03, com a proposta de “execução de ações de qualificação *social e profissional* (QSP) (grifos nossos)”. Ainda que mantendo a estrutura de execução do PLANFOR, o que acabou por reproduzir velhas regras na relação com as executoras, introduz a pauta social do governo na agenda da qualificação, que passa a ser vista como parte do direito ao trabalho. Além dos ousados desafios de integração, propostos no artigo segundo da citada Resolução, o PNQ deve articular-se às demais ações voltadas para a geração de emprego, trabalho, renda, em especial a intermediação de mão-de-obra, o microcrédito a economia solidária e o seguro desemprego. De 2003 a 2011, várias iniciativas para estimular a geração de trabalho e

renda foram incentivadas em ações por diversos ministérios, contando, inclusive, com a participação dos movimentos sociais organizados.

Afora as novidades no plano político e social, a execução do PNQ dá-se pela divisão em três tipos de ações, cuja dinâmica reproduz o modelo do PLANFOR. Os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs), executados em parceria com as secretarias estaduais de trabalho e os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs) mantiveram praticamente a mesma dinâmica dos PEQs e Parcerias do plano anterior. A novidade ficou por conta dos Planos Setoriais de Qualificação (PLANSEQs). Inseridos pela Resolução CODEFAT n. 408/2004, como instrumento complementar aos PLANTEQs, para atender demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas, propostas por setores governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, que não puderam ser contempladas no planejamento das outras modalidades.

Mantido sob o comando do MTE, gestor dos recursos do FAT, o “novo” plano traz, pelo menos formalmente a intenção de articular educação profissional e educação. O foco em públicos específicos, com prioridade aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) (Decreto n. 6.135, 2007), na prática, reeditou os mesmos dilemas vivenciados no PLANFOR. O nível de escolaridade do público condiciona a oferta dos cursos, resultando em qualificações que, a princípio, não atendem às demandas do mercado de trabalho, mantendo o ciclo vicioso da pobreza.

A princípio, este tipo de qualificação profissional direcionada aos mais pobres, cumpre relevante papel na estrutura capitalista. Ainda assim, como se verá a seguir, outras iniciativas foram mais eficientes na articulação com a educação. No que refere ao PNQ, em função da priorização do público, a articulação possível deu-se com a política de assistência social, convocada para sensibilizar e mobilizar os inscritos no Cadastro Único. A articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão coordenador da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (PBF), também resultou em uma modalidade específica de ação exclusiva para os beneficiários dos programas de transferência de renda. Resguardadas as particularidades e dimensões, o PLANSEQ Bolsa Família, pode ser considerado um embrião para o PRONATEC, que será tratado adiante.

Em um movimento de continuidade e ruptura, tentativas foram realizadas no sentido de imprimir maior qualidade às qualificações oferecidas à população, bem como para evitar o desperdício de recursos públicos, cabendo destacar:

- A regulamentação da carga horária, não inferior a 40 horas, para cursos e 16 horas para as demais modalidades (seminários, palestras, oficinas, etc.). A elevação da carga horária média de 120 para 200 horas;
- O percentual mínimo de 75% das ações formativas com cursos;
- Iniciativas para reduzir as sobreposições de cursos e públicos no mesmo território;
- Mais pressão para que as executoras apresentassem resultados em termos de inserção profissional;
- O estabelecimento de critérios para eliminar executoras despreparadas.

Em síntese, com base na experiência e nas críticas realizadas ao PLANFOR, o PNQ poderia ter apresentado uma execução melhor. Destarte os avanços ou tentativas acima registradas, a estrutura de poder presente no MTE e no CODEFAT, manteve praticamente intacta a relação com as executoras, muitas, inclusive, ligadas aos grandes sindicatos ou centrais sindicais. A isso, soma-se o fato de não haver uma rede pública que pudesse responder a um projeto de tamanha dimensão, e o resultado é a repetição de equívocos do passado.

ii) Em 2005, por Decreto n. 5.478, a educação profissional é integrada à educação de jovens e adultos. Instituído no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o PROEJA visava, nesse primeiro momento, aos jovens e adultos que não tivessem concluído o ensino médio, tendo objetivos e público ampliados pelo Decreto n. 5.840 de 2006. No Brasil, onde para muitos jovens estudar ou trabalhar não é uma opção, inserir a qualificação profissional na educação de jovens e adultos cumpre uma dupla função, possibilitando o acesso à educação e melhorando as chances de inserção profissional.

Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1987 (PNAD) (IBGE, 1988) mostram que, em 2005, apenas 48,2% dos jovens de 15 a 17 anos estavam frequentando o segundo grau ou possuíam mais de oito anos de estudo. Além da defasagem, a evasão entre o ensino fundamental e ensino médio é grande, não há vagas públicas correspondentes e o acesso ao ensino médio em boa parte das escolas públicas dá-se por processo seletivo, resultando em muitos jovens fora da escola. Afora o processo seletivo, que já afugenta ou elimina muitos jovens, a continuidade dos estudos também é interrompida pelo fato de a escola não se tornar atraente, mantendo o modelo de educação bancária, sem diversificar as disciplinas teóricas com matérias de conteúdo mais prático e/ou cultural⁷. Porém, um dos elementos mais preocupantes é a interrupção dos

⁷ Apesar dos investimentos na educação, dados do IBGE revelam que, em 2017, 12,8% de jovens entre 15 a 17 anos estavam fora da escola. Se ampliarmos a faixa etária para 18 a 24 anos o percentual sobe para 68,3%.

estudos pela necessidade de trabalhar para o autossustento ou para complementar a renda familiar. A entrada precoce no mercado de trabalho, com baixa escolaridade e sem formação profissional adequada condena os jovens a subempregos, mal remunerados, desprotegidos, com graves consequências para a vida. Na tentativa de amenizar esses dois graves problemas, o PROEJA oferece duas modalidades: Formação Inicial Continuada (FIC) para trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio. Ciente que a necessidade de obter renda é um dos fatores de abandono aos estudos, há também “a inserção contributiva visando melhorar o processo educativo e minimizar a evasão escolar”, por meio da Bolsa PROEJA (Ministério da Educação, s.d.).

iii) Por fim, já no segundo mandato, com a Lei n. 11.892 de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os IFs altera-se a história da educação profissional e tecnológica no país. Decerto que algumas escolas técnicas que já existiam foram transformadas em Institutos, a exemplo da maioria dos CEFETs, mas isso não minimaliza o mérito. Com a expansão e interiorização dos IFs, pela primeira vez, o ensino técnico e tecnológico chega ao interior do país, possibilitando a qualificação em nível superior. Em 2010, mesmo que alguns ainda de forma bem embrionária, pelo menos 214 já haviam sido criados (Assessoria de Comunicação Social, 2010). Embora não seja objeto deste artigo, anteriormente, pelo Decreto n. 6.096 de 2007, o Presidente instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Isto causou grande polêmica na comunidade acadêmica, que reivindicava maior participação na discussão, mas o saldo registrado em 2010 era de trezenovas universidades e igualmente sua interiorização com mais de 106 *campi* (Assessoria de Comunicação Social, 2010).

3. Pobre Faz Ensino Técnico

O avanço na área social orquestrado pelo governo Lula da Silva, todavia, não foi suficiente para alcançar os mais vulneráveis socioeconomicamente. Levantamentos do governo mostravam a existência de 16 milhões de brasileiros vivendo em situação de pobreza extrema. Tal situação, também, ia de encontro aos interesses do Brasil na articulação com organismos internacionais. O Governo Dilma Rouseff (2011-2016) assume esta pauta como prioritária. O Plano “Brasil sem Miséria” estruturado nos eixos – garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva – é apresentado como grande articulador das estratégias do governo no combate à extrema pobreza. No eixo inclusão

[IBGE, C. de P. e I. Sociais. (s.d.). *Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018*. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>]

produtiva⁸, dentre as diversas ações articuladas para potencializar as capacidades e o acesso às oportunidades de trabalho e geração de renda, a qualificação profissional irá ganhar o centro das atenções e tornar-se o carro chefe do governo. O PNQ permanece, mas os problemas com as executoras e os baixos resultados de inserção apontam a necessidade de um novo comando e de maior envolvimento da rede federal na qualificação profissional. Sob coordenação do Ministério da Educação (MEC), em 2011, o PRONATEC é instituído “com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (Lei, 12.513, 2011, art. 1º). Também pensado como plano em grande escala, para atender as metas do PRONATEC, dentre os vários objetivos tem-se a continuidade da expansão dos institutos e universidades federais e o fomento às redes estaduais de educação profissional. Porém, a rede privada não fica de fora, dando continuidade à privatização da educação.

Mais que um novo plano, o PRONATEC reorganiza iniciativas anteriores e articula-se com demais agendas sociais iniciadas no governo Lula. Integrado ao “Brasil sem Miséria”, estabelece critérios que privilegiam estudantes do ensino médio e trabalhadores das camadas mais pobres da população, além de públicos e setores priorizados nas demais agendas sociais do governo. Em resumo, como nos planos anteriores, a priorização incorre nos mesmos desafios para assegurar a equidade em um país populoso e marcado por imensas desigualdades sociais.

Sob o comando do MEC, no âmbito do PRONATEC, para imprimir mais qualidade à educação profissional e tecnológica, os institutos e as universidades federais, juntamente com o Sistema S, tornam-se os executores almejados. Decerto que os entraves para inserir os cursos de FIC, principalmente, nas universidades federais, exigiram do MEC um grande poder de articulação. Porém, o domínio dos “esses” na execução, parece sinalizar que os interesses particularistas deste sistema continuam a beneficiar-se dos recursos públicos.

Para garantir a oferta de educação profissional e tecnológica, assim como no PROEJA, duas modalidades de cursos foram estabelecidas: Para os trabalhadores, os cursos FIC, para os estudantes, a educação profissional técnica de nível médio. Posteriormente, a formação de professores, na modalidade normal, é contemplada (Lei n. 12.513, 2011). Como forma de estímulo e viabilidade, posto que a necessidade de obter renda e os custos com mensalidades são fatores que excluem os mais pobres da escola, a

⁸ Sobre o termo inclusão produtiva, ver Souza, F. V. F. de. (2016). Inclusão Produtiva. In Rosa. M. C. Fernandes & A. Hellmann (Orgs.), *Dicionário crítico: Política de assistência social no Brasil* (p. 141-144). Recuperado de https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_118.pdf

cada modalidade vincula-se a concessão de um tipo de bolsa: a Bolsa-Formação Estudante e a Bolsa-Formação Trabalhador.

Considerados os avanços no acesso e no envolvimento do MEC na qualificação profissional e no ensino técnico, cabe salientar que o PRONATEC não rompe, mas atualiza, velhas divisões sociais. A formação para o trabalho continua sendo a grande oferta para as populações mais pobres, mantendo-a afastada do ensino universitário. A despeito da ampliação no ingresso, provocada pelas mudanças no vestibular com a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a universidade continua elitizada, sobretudo nos cursos considerados de ponta (direito, engenharias, medicina).

A expansão, descentralização e interiorização de vagas, que poderiam ser positivadas pela ampliação no acesso, esbarram em velhos problemas já enfrentados pelos PLANFOR e PNQ. Nem todos os cursos oferecidos eram de interesse da população, mas, os arranjos institucionais garantiam que continuassem a ser ofertados, deixando claro quem são os maiores beneficiados com o PRONATEC. Não há dúvidas que as unidades de ensino do Sistema S adquiriram *know-how* e reconhecimento na condução de cursos técnicos. A participação no PRONATEC, todavia, dá-se pelo aporte volumoso de recursos. Se na execução do PLANFOR, de 1997 a 2000, a média do Sistema S foi de 18,5% dos recursos (MTE, como citado em Souza, 2004, p. 56), no PRONATEC, de 2011 a 2014, o percentual sobe para 70% (Nascimento & Cruz, 2016, p. 6). Se acrescentarmos a execução das instituições privadas, fica evidente que a rede pública é minoritária. O fato de somente instituições habilitadas pelo MEC serem beneficiadas, não isenta o PRONATEC das críticas do financiamento público ao setor privado. Para além dos juízos realizados aos planos comandados pelo MTE, sob gestão do MEC a privatização da educação profissional continuou a passos largos, inclusive com a possibilidade de utilização da bolsa-formação para pagamento de cursos.

Para não ficar apenas nas críticas, a ampliação no acesso ao ensino técnico e tecnológico, com cursos regulamentados pelo MEC, com a participação das universidades e institutos federais, pode ser o saldo positivo do PRONATEC. Em um país onde muitos direitos não são acessados por falta de conhecimento, onde o direito ao trabalho não é materializado, a formação profissional técnica ou tecnológica pode fazer a diferença na vida do estudante/trabalhador. No entanto, a oferta de cursos, condicionada pelos interesses das executoras/mercado, molda trabalhadores funcionais, aptos às tarefas repetitivas e rotineiras, preparados ao trabalho braçal. Trabalhadores que, em grande medida, não serão absorvidos pelo mercado, evidenciando, mais uma vez, que a dualidade assistência/contenção continua em voga para controle dos mais pobres. A isto,

somam-se as controvérsias da modalidade de educação à distância. Valorizada pelos que defendem seu poder na ampliação do acesso, questionada, dentre outros, em sua resolutividade, sobretudo, para cursos técnicos, tal modalidade será utilizada a partir de 2017 em mais um programa de governo.

Temos apontado que a educação profissional tem sido objeto de disputas de interesses diversos. Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (31/08/2016), o PRONATEC continua, mas também perde forças e recursos. No comando das ações de qualificação profissional o Ministério do Trabalho volta ao protagonismo e lança o programa “Escola do Trabalhador” (Escola do Trabalhador, s.d.). Resultado de uma parceria do Ministério com a Universidade de Brasília (UNB), o portal Escola do Trabalhador oferece cursos de qualificação profissional à distância, mais uma vez, tratando a questão do desemprego como mera ausência de qualificação, mais uma vez, massificando a distribuição de certificados. Se a adesão pelo mercado é reduzida, nos efeitos sobre o trabalhador e nos recursos envolvidos na materialização do programa, podemos encontrar as motivações.

4. Qualificados e Desempregados. Notas Conclusivas

Mais de vinte anos após o trato massificado da qualificação profissional, se os índices de desemprego continuam elevados, uma análise superficial poderia supor que os rumos traçados foram equivocados, erro de desenho, erro de público. No entanto, se considerarmos que o capitalismo nas sociedades periféricas não só mantém o que há de mais perverso para o trabalhador no modelo fordista/taylorista, como eleva ao máximo formas de exploração da mão-de-obra sobrando, cuja degradação continua a exigir mecanismos de controle travestidos de assistência, fica evidente o trato massificado da qualificação profissional nesse processo. Logo, supor que os cursos não atendem às exigências do mercado, é tratar o mercado como coisa monolítica. É desconsiderar a imbricada relação formal/informal, legal/ilegal, trabalho decente/trabalho em condição análoga à escravidão, público/privado; dualidades que se complementam no complexo mundo do trabalho. Inserimos os cursos aligeirados, sobrepostos, descolados das potencialidades locais, ministrados por instituições precarizadas que surgem no rastro dos recursos do FAT, na categoria dos necessários para manutenção da ordem. A qualificação profissional, cuja tônica do empreendedorismo (Sen, 2003) passa a ocupar lugar central, continua a desempenhar funções estratégicas: atua no imaginário do trabalhador (Dejours, 1999), financia o setor privado, por meio de contratos e subsídios, divide e enfraquece o movimento sindical (Estanque, Costa, Fonseca, & Santos, 2018; Mattoso,

1995) também beneficiário dos recursos, alimenta o submundo do mercado de trabalho e continua preparando mão-de-obra precarizada, desvalorizada e descartável para sobreviver, de maneira servil (Antunes, 2018) em subempregos arriscados, inseguros, instáveis e perigosos.

Referências

- Antunes, R. (2018). *O Privilégio da servidão: O novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo.
- Assessoria de Comunicação Social (2010, maio 7). Ministro destaca a expansão e a interiorização do ensino. Recuperado 25 de setembro de 2019, de Portal MEC website: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/15405-ministro-destaca-a-expansao-e-a-interiorizacao-do-ensino>
- Camargo, J. M., & Reis, M. C. (2008). Aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação. *Revista Brasileira de Economia*, 62(3), 299-331. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402008000300004>
- Chahad, J. P. Z., & Pozzo, R. G. (2013). Mercado de trabalho no Brasil na primeira década do século XXI: evolução, mudanças e perspectivas – desemprego, salários e produtividade no trabalho. *Boletim Informações Fipe*, 393, 11-29. Texto recuperado de https://www.academia.edu/8422945/Mercado_de_Trabalho_no_Brasil_na_Primeira_D%C3%A9cada_do_S%C3%A9culo_XI_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Mudan%C3%A7as_e_Perspectivas_Desemprego_Sal%C3%A1rios_e_Produtividade_do_Trabalho_1
- Cunha, L. A. (2005). *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo: Editora UNESP. Texto recuperado de <http://books.scielo.org/id/dqf9k>
- Dejours, C. (1999). *A banalização da injustiça social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Escola do Trabalhador. (s.d.). *Sobre*. Recuperado 29 de agosto de 2019, de <https://www.escoladotrabalhador.gov.br/sobre/>
- Estanque, E., Costa, H. A., Fonseca, D., & Santos, A. (2018). Digitalização e precariedade laboral: Novos desafios para o sindicalismo e os movimentos sociais no contexto português. Século XXI. *Revista de Ciências Sociais*, 8(2), 589-621. doi: <https://doi.org/10.5902/2236672536155>
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do Oprimido* (17.^a ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra. Texto recuperado de http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/paulofreire/paulo_freire_pedagogia_do_oprimido.pdf
- Gramsci, A. (1999). *Cadernos do cárcere* (Vol. 1; C. N. Coutinho, Trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Texto recuperado de <https://filosofiaatividadesepesquisa.files.wordpress.com/2014/04/gramsci-cadernos-do-carcere-vol-i.pdf>
- IBGE. (1988). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 1987* (p. 244) [PNAD]. Texto recuperado de IBGE website: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1987_v11_t1_br.pdf
- Machado, L. (2008). A carta de 1988 e a educação profissional e tecnológica: Interpretação de um direito e balanço aos vinte anos de vigência. *Competência. Revista de Educação superior do Senac RS*, 1, 11-28. doi: <https://doi.org/10.24936/2177-4986.v1n1.2008.113>
- Martins, M. S. (2018). “Combater a ignorância é defender a liberdade”: As relações entre a Associação Comercial do Rio de Janeiro e o Liceu de Artes e Ofícios no Império. *Educar em Revista*, 34(67), 265-281. doi: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.51013>
- Mattoso, J. (1995). *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta.

- Ministério da Educação. (s.d.). Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Recuperado 29 de agosto de 2019, de <http://portal.mec.gov.br/proeja>
- Ministério do Trabalho e Emprego. (1999). *PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, Avaliação gerencial 1995/98: Balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado* [Avaliação gerencial]. Brasília: MTE/SEFOR.
- Nascimento, M. L., & Cruz, R. E. (2016). Financiamento e gestão do PRONATEC: O público e o privado na política de educação profissional. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 6. doi: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v6-68634>
- Sen, A. (2003). *O desenvolvimento como liberdade* (J. C. Rosa, Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Souza, F. V. (2004). *Qualificar para quê? Dilemas da política de qualificação profissional* (Tese de doutorado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, não publicada).
- Valadas, C. (2012). Políticas públicas para o emprego em Portugal: De ação reguladora a potencial emancipatório? *Configurações. Revista de sociologia*, 10, 83–94. doi: <https://doi.org/10.4000/configuracoes.1521>
- Winckler, C. R., & Santagada, S. (2011). A educação profissional técnica de nível médio no Brasil: Transição para um novo modelo? *Indicadores Econômicos FEE*, 39(3), 97-110. Texto recuperado de <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2631>