

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
CAMPUS ANÁPOLIS DE CIÊNCIAS SÓCIO-ECONÔMICAS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM
EDUCAÇÃO, LINGUAGEM E TECNOLOGIAS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:
PROCESSOS EDUCATIVOS, LINGUAGEM E TECNOLOGIAS

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E CIDADANIA:
DESAFIOS DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC**

Priscylla Dietz Ferreira Amaral

Anápolis –GO

2017

PRISCYLLA DIETZ FERREIRA AMARAL

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E CIDADANIA:
DESAFIOS DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação, Linguagem e Tecnologias.

Área de concentração: Processos Educativos, Linguagem e Tecnologias.

Linha de pesquisa: Educação, Escola e Tecnologias

Orientador: Prof. Dr. João Roberto Resende Ferreira

Anápolis –GO

2017

ii

A485e	<p data-bbox="461 1263 1311 1375">Amaral, Priscylla Dietz Ferreira Educação profissional e cidadania: desafios da Bolsa-Formação do PRONATEC./ Priscylla Dietz Ferreira. - - Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, Campus de Ciência Sócio-Econômicas e Humas, 2017.</p> <p data-bbox="496 1447 1002 1503">Orientador: Dr. João Roberto Resende Ferreira Bibliografias: f. 104-111: il.</p> <p data-bbox="461 1574 1311 1630">1. Educação profissional. 2. Cidadania. 3. Bolsa Formação - PRONATEC. I. Ferreira, João Roberto Resende. II. Título.</p> <p data-bbox="1102 1671 1267 1697">CDD.371.334</p>
-------	---

Ficha catalográfica elaborada pela seção de processamento técnico da biblioteca do IFG – Campus Goiânia Oeste:

Bibliotecário-Documentalista – Shilton Caldeira Nunes- CRB-1/2505 - IFG – Campus Goiânia Oeste.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E CIDADANIA: DESAFIOS DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC

Esta dissertação foi considerada aprovada para a obtenção do título de Mestra em Educação, Linguagem e Tecnologias pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás – UEG, em 23 de março de 2017.

Banca examinadora:

Prof. Dr. João Roberto Resende Ferreira (Universidade Estadual de Goiás – UEG)
Orientador/Presidente

Prof. Dr. Ged Guimarães (Universidade Estadual de Goiás – UEG)
Membro interno

Prof. Dr. Revalino Antonio de Freitas (Universidade Federal de Goiás – UFG)
Membro externo

Anápolis, 23 de março de 2017

*Em memória do meu querido filho **Davi** que, mesmo em sua breve existência, me concedeu a honra de conhecer a nobreza de um amor profundo, maravilhoso e de inestimável valor!*

*Dedico ainda este trabalho ao meu amado caçula **Wanderson**, principal inspiração para realização deste projeto. Muito obrigada, filho, pelo bem que me proporciona todos os dias em que posso desfrutar de sua doce companhia e contemplar o encanto do seu sorriso e a pureza do seu olhar!*

AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, amado de minh'alma, pelo sustento nessa caminhada.

Sou muito grata ao meu saudoso pai Jarbas (*in memoriam*) e à minha querida mãe Elizabeth pela transmissão de uma preciosa herança de amor, respeito e dignidade. À minha mãe, particularmente, agradeço pelo exemplo de força e dedicação que sempre foi para mim.

Ao meu amado esposo Wanderson, pelo companheirismo e carinho que sempre me proporcionou não apenas nesse período de estudos, mas em todos esses 15 anos em que estamos juntos. Muito obrigada, meu amor!

Aos meus queridos irmãos Djallys e Pollyana, pela torcida e ternura de sempre.

Meus sinceros agradecimentos também aos familiares do meu esposo por todo apoio e, muito especialmente, à minha sogra Milta que amorosamente cuidou do meu filho nos momentos de compromissos assumidos com o mestrado.

Ao meu estimado orientador, professor João Roberto Resende Ferreira, pela generosidade de compartilhar tanto conhecimento, atenção e serenidade. Muito obrigada! Agradeço também aos professores Ged Guimarães e Revalino de Freitas pelas importantes contribuições que deram ao meu trabalho na condição de membros das bancas de qualificação e de defesa.

Registro meu especial agradecimento ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) pela concessão de afastamento para dedicação exclusiva aos meus estudos. Nessa oportunidade, faço menção aos meus colegas técnicos administrativos do IFG-Câmpus Anápolis pelo apoio que me deram para essa conquista.

Aos revisores de um ainda “embrião” de projeto de pesquisa, Leonardo Kazuo e Paola Souza. Agradeço aos diretores do IFG e SENAC na cidade de Anápolis, Ewerton Gassi e Iolanda Cordeiro, respectivamente, pela autorização de parceria para realização da pesquisa empírica. Obrigada também, Edmar Cotrim (IFG) e Juliano de Moraes (SENAC), pela intermediação feita em prol desse trabalho em suas instituições. Sou muito grata a todos os 45 egressos e à gestora do PRONATEC, nesse estudo identificada como diretora A, que muito gentilmente colaboraram com a coleta de dados e com as demais informações sobre o programa que aqui foram utilizadas.

Aos professores, funcionária e colegas do PPG-IELT/UEG, agradeço pela amizade e pela aprendizagem.

RESUMO

AMARAL, Priscylla Dietz Ferreira. Educação profissional e cidadania: desafios da Bolsa-Formação do PRONATEC. 2017. 119 fls. Dissertação de Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias, Universidade Estadual de Goiás – UEG, Anápolis – GO, 2017. Orientador: Prof. Dr. João Roberto Resende Ferreira. Defesa: 23 de março de 2017.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a relação entre educação e cidadania no contexto da Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (BF/PRONATEC), política de educação profissional criada pelo governo federal em 2011. O ponto de partida para o estudo é a contextualização da realidade social, econômica e política do Brasil dos anos 1970 e 1980, referenciados especialmente pela inserção do toyotismo/acumulação flexível e do neoliberalismo em países capitalistas e também por reivindicações de cidadania apresentadas no seio da sociedade brasileira. Buscou-se compreender a resposta do Estado em relação a políticas públicas de educação profissional, particularmente em torno daquelas implantadas durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para enfim analisar o objeto deste trabalho, que é a BF/PRONATEC. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com revisão bibliográfica, análise documental e investigação empírica que envolveu a aplicação de um questionário virtual junto a egressos de cursos do programa ofertados no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) e no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), localizados em Anápolis – GO, além de uma entrevista com a principal gestora da BF/PRONATEC, entre 2011 e 2016, na referida cidade. O estudo bibliográfico abordou temas como capitalismo, formação profissional, cidadania, trabalho e políticas públicas educacionais e teve como suporte teórico contribuições de autores como Marshall (1967), Carvalho (1987, 1990, 2016), Coutinho (2008), Anderson (1995), Antunes (2010), Germano (2011), Gohn (2012), Oliveira (2003, 2012), Frigotto (2006, 2013), Ramos (2015), entre outros. Os levantamentos feitos acerca das iniciativas dos governos FHC e Lula indicaram limitações quanto à articulação entre qualificação profissional e formação cidadã, como foi o caso de políticas como Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Escola de Fábrica e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) em que se optou pela desvinculação entre o ensino propedêutico e o técnico e pela escolha de membros das camadas populares como público-alvo. Nelas, observou-se uma lógica da hegemonia de políticas compensatórias, em que não foram absorvidas soluções concretas para uma questão-chave: as desigualdades de classes tão marcantes na estrutura da sociedade brasileira, que retira o pleno acesso, por parte de muitos cidadãos, a direitos civis, políticos e sociais. Nos discursos governamentais, a BF é apontada como oportunidade para o aluno que deseja ter uma formação técnica e cidadã. Os resultados apontam, entretanto, uma continuidade das mesmas estratégias adotadas por políticas dos governos anteriores. A pesquisa com os egressos confirma a insuficiência de garantias de cidadania aos mesmos, particularmente quanto ao direito ao trabalho e à educação, uma vez que a maioria está desempregada e teve acesso a uma formação de cursos rápidos e desvinculados da educação básica. Apesar de insuficiente, conclui-se que a política educacional é marcada pela contradição tendo em vista que apresenta pontos como a possibilidade de gerar consciência cidadã dos trabalhadores por direitos de cidadania que sirvam como contraponto à falta de materialidade de justiça social plena no Brasil.

Palavras-chave: Educação profissional. Cidadania. Bolsa-Formação. PRONATEC.

ABSTRACT

AMARAL, Priscylla Dietz Ferreira. Professional education and citizenship: challenges of Training Scholarship from PRONATEC. 2017. 119 fls. Dissertation in Education, Language and Technology, State University of Goiás - UEG, Anápolis – GO, 2017. Advisor: Prof. Dr. João Roberto Resende Ferreira. Defense: 23 de março de 2017.

This work aims to examine the relationship between education and citizenship in the context of the Training Scholarship from National Program of Access to Technical Education and Employment (TS/PRONATEC), professional education policy created by the federal government in 2011. The starting point for the study is the contextualization of social, economic and political reality of Brazil in the 1970s and 1980s, especially referenced by inserting the Toyotism/flexible accumulation and neoliberalism in capitalist countries and also demands of citizenship presented within the Brazilian society. In order to understand clearly the response from the State in relation to public policy of professional education, particularly around those deployed during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) to finally analyze the object of this work, which is the TS/PRONATEC. This is a qualitative research with literature review, document analysis and it is proposed, in the empirical aspect, the application of a virtual questionnaire to graduates of courses offered program in two institutions of Anápolis – GO, namely: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) and Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) and also an interview with the main manager of TS/PRONATEC, between 2011 and 2016, in the city. Many studies had been conducted in topics such as capitalism, professional training, citizenship, work and public policy in education area, having theoretical contribution from authors like como Marshall (1967), Carvalho (1987, 1990, 2016), Coutinho (2008), Anderson (1995), Antunes (2010), Germano (2011), Gohn (2012), Oliveira (2003, 2012), Frigotto (2006, 2013), Ramos (2015), among others. The surveys about the initiatives of the FHC and Lula governments indicated limitations on the articulation between professional training and civic education. Among those identified by scholars of the area surveyed so far, policies can be cited as the National Plan for Worker Qualification (Planfor), National Qualification Plan (PNQ), Factory School Program and National Program for Youth Inclusion (PROJOVEM) in which pointed for separation between the preparatory and technical education and the choice of members of the lower classes as the target audience. In them, It was observed a logic of hegemony of compensatory policies, which were not absorbed concrete solutions to a key issue: class inequalities in the structure of Brazilian society, which exclude the materiality full access by many citizens to civil, political and social rights. In government speeches, the Training Scholarship/PRONATEC is seen as an opportunity for the student who wishes to have a technical and civic education. However, the results shows a continuation of the same strategies adopted by policies of previous governments. The results of the questionnaire to graduates of courses confirm the insufficiency of guarantees of citizenship for them, particularly as regards the right to work and education, since most of them are unemployed and have had access to training in rapid and untied courses in basic education. Although insufficient, it is concluded that the educational policy is marked by the contradiction in view that presents points such as the possibility of generating citizen awareness of the workers by rights of citizenship that serve as a counterpoint to the lack of materiality of full social justice in Brazil.

Keywords: Professional Education. Citizenship. Training Scholarship. PRONATEC

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I - CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA: DESDOBRAMENTOS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM TEMPOS DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA	21
1.1. Itinerários históricos do capitalismo e da cidadania moderna.....	21
1.1.1. O caráter histórico que distingue a cidadania: contribuições de T.H. Marshall	23
1.1.2. A construção “invertida” da cidadania no Brasil	27
1.1.3. Os embates da cidadania	33
1.2. O lema da educação para a cidadania e a reestruturação sócio-econômica do capitalismo a partir dos anos 1970.....	35
1.2.1. Estratégias do capitalismo para superação da crise de 1970	37
1.3. Cidadania na sociedade brasileira da década de 1980 e a contextualização da educação profissional	44
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DOS GOVERNOS FHC E LULA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA CONSTITUIÇÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC	50
2.1. O vínculo histórico entre educação e trabalho e o percurso contraditório da formação profissional no Brasil	50
2.2. Políticas públicas de educação profissional dos governos FHC e Lula	56
2.3. A inserção da Bolsa-Formação do PRONATEC na trajetória de políticas educacionais brasileiras	63
2.3.1. Os dois principais gargalos da Bolsa-Formação do PRONATEC.....	67
CAPÍTULO 3 - CIDADANIA NO CONTEXTO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC: UM ESTUDO SOBRE EGRESSOS DO PROGRAMA NA CIDADE DE ANÁPOLIS (GO)	75
3.1. A cidade de Anápolis e a BF/PRONATEC	75
3.1.1. A execução da Bolsa-Formação do PRONATEC em Anápolis (GO)	75
3.1.2. O IFG	83
3.1.3. O SENAC	84

3.2. Resultados da pesquisa de campo	84
3.3. Qual o futuro da Bolsa-Formação do PRONATEC?	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICES	116
APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA COM EGRESSOS	116
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA: DIRETORA DE TRABALHO E RENDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS (entre 2011 e 2016). IDENTIFICADA COMO DIRETORA A	119

LISTA DE ILUSTRAÇÕES/TABELAS

Tabela 1 – Investimento no PRONATEC (2011 – 2015)	64
Tabela 2 – Matrículas da Bolsa-Formação do PRONATEC em 2012	70
Tabela 3 – Pactuação de vagas da Bolsa-Formação do PRONATEC, modalidade FIC, em processo conduzido pela Prefeitura de Anápolis na condição de demandante (entre 2012 e 2016)	79
Tabela 4 – Ementa e bibliografia da disciplina Ética e Cidadania	91
Gráfico A – Em qual instituição você fez o curso PRONATEC em Anápolis?	86
Gráfico B – Qual o seu nível de escolaridade?	87
Gráfico C – Em qual perfil você se enquadrou para participar do curso do PRONATEC?	87
Gráfico D – Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, quanto é, aproximadamente a renda familiar mensal	88
Gráfico E – O que motivou você a procurar um curso do PRONATEC?	93
Gráfico F – Você está empregado?	93
Gráfico G – O curso do PRONATEC auxiliou em sua inserção no mercado de trabalho?	94
Gráfico H – Orçamento do PRONATEC em R\$ bilhões	95

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

BF – Bolsa-Formação

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

FIC – Formação Inicial e Continuada

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IFG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás

ITEGO – Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Onofre Quinan

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNRURAL – Fundo de Assistência Rural

CEB – Comunidade Eclesial de Base

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CCQ – Círculos de Controle de Qualidade

SAB – Sociedade Amigos de Bairros

CONAM – Conselho Nacional de Associações de Moradores

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura

PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural

PRODASEC – Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
ONG – Organização Não Governamental
Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Sescoop – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SEST – Serviço Social de Transporte
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PRONACAMPO – Programa Nacional de Educação do Campo
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CONAE – Conferência Nacional de Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
FJP – Fundação João Pinheiro
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis
EADI – Estação Aduaneira do Interior
SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
CRAS – Centros de Referência em Assistência Social

SINE – Sistema Nacional de Empregos
EJA – Educação de Jovens e Adultos
SNA – Serviço Nacional de Aprendizagem
CEPA – Centro de Educação Profissional de Anápolis
CEFET-GO – Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás
ACIEG – Associação Comercial, Industrial e de Serviços do Estado de Goiás
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
EM – Ensino Médio
PNE – Plano Nacional da Educação
MP – Medida Provisória
PL – Projeto de Lei
PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
UNCTAD – Agência ligada à ONU para Comércio e Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa insere-se na área de concentração denominada Processos Educativos, Linguagem e Tecnologias, na linha Educação, Escola e Tecnologias do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás (PPG-IELT/UEG). Seu objetivo é investigar a relação entre educação profissional e cidadania no contexto da Bolsa-Formação (BF) ofertada por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) a partir de informações que a situem na conjuntura de políticas públicas educacionais brasileiras. Para isso, dois marcos históricos foram estabelecidos como pontos de partida para as análises. O primeiro é a década de 1970, ocasião em que a crise mundial do capitalismo gerou inovações no mundo do trabalho, com reflexos sobre a forma de planejamento e execução de políticas públicas de formação profissional no Brasil. O segundo momento é a década de 1980, época em que a sociedade brasileira organizou-se politicamente e promoveu reivindicações ligadas à cidadania, dentre elas, o direito à educação e ao trabalho. Por meio dessa perspectiva histórica, busca-se compreender as razões que motivaram o lançamento da Bolsa-Formação do PRONATEC no ano de 2011 e examinar se a sua implantação proporciona compatibilidade entre formação profissional e promoção de cidadania.

A crise do capitalismo ocorrida no final dos anos 1970 gerou consequências significativas para a ordem política e econômica em todo o mundo. Com a necessidade de recuperar seu poder de acumulação, o sistema capitalista colocou em prática dois princípios nos países a ele alinhados: o neoliberalismo, como opção política, e o toyotismo/acumulação flexível, como paradigma para forma de produção. A vida dos trabalhadores foi diretamente afetada por essas mudanças que transformaram o mundo do trabalho, especialmente em decorrência de novas tecnologias e da microeletrônica, o que acabou por exigir mais qualificação dos mesmos. No caso do Brasil, tais incrementos foram acompanhados, já na década de 1980, pela realidade de uma sociedade que vivenciava o fim de um regime militar iniciado em 1964 e que apresentava lutas populares por cidadania.

A educação profissional desde então tem ganhado cada vez mais destaque uma vez que ela tem sido indicada para instrumentalizar o trabalhador que atuará em um cenário neoliberal e na era toyotista. Nesse contexto, o Estado é instado a atuar na oferta de políticas de educação profissional que sejam capazes de atender aos anseios de trabalhadores por

qualificação e conseqüente emprego. Representantes do setor produtivo e governamentais defendem o investimento em ensino profissionalizante, alegando a necessidade de se estancar um possível “apagão de mão de obra” que seria causado por deficiências na formação de técnicos. Na atualidade, a resposta a tais requisições se materializou através do PRONATEC, criado em 2011 pelo governo federal.

Além do aspecto de atendimento de formação para o mercado de trabalho, existe no âmbito do PRONATEC um constante apelo de se oferecer formação cidadã para seus alunos. A promoção da cidadania é aclamada como um de seus principais objetivos na publicidade institucional sobre o programa e também em discursos oficiais dos representantes governistas. Formar cidadãos é também explicitamente indicado como objetivo no Guia dos Cursos FIC do PRONATEC de 2011 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

Ao analisar experiências de políticas públicas de educação profissional no Brasil, a principal crítica de estudiosos da área é o desfavorecimento da oferta de formação cidadã no contexto das iniciativas historicamente implementadas. Dentre os exemplos por eles apontados estão a desvinculação entre o ensino geral e o profissional e a escolha de membros das camadas populares como público-alvo, sendo essa opção fruto de um viés assistencialista. No caso do PRONATEC, e mais especificamente da Bolsa-Formação, que é o objeto desta pesquisa, existem indicações de que os cursos se referenciam por currículos com disciplinas predominantemente operacionais e uma ênfase em agregar alunos provenientes de setores da sociedade com algum grau de marginalização social. Partindo do pressuposto de que tanto em discursos oficiais quanto em posicionamentos de teóricos que analisam o tema da formação profissional, observa-se que há uma concordância em ambos de defenderem uma formação para a cidadania. Diante dessa constatação, o problema central deste trabalho é: investigar o que é a cidadania e como ela interfere na formação profissional oferecida em cursos da BF/PRONATEC.

O objetivo geral deste estudo é analisar a relação entre cidadania e formação profissional nas políticas públicas educacionais do Brasil a partir do governo FHC, para compreensão da Bolsa-Formação do PRONATEC. Já os objetivos específicos são: a) Pesquisar sobre a construção histórica do conceito de cidadania; b) Investigar os anseios e as lutas da sociedade brasileira na década de 1980, especialmente no que se refere a direitos; c) Identificar como a questão da cidadania se insere no PRONATEC, com destaque à Bolsa-Formação, observando itens como currículo, perfil dos cursos, público-alvo, leis, regulamentos e outros documentos norteadores de atuação e, especialmente por meio de respostas oferecidas na pesquisa de campo realizada com egressos do programa na cidade de Anápolis (GO).

Uma das motivações principais deste trabalho é compreender o que é a cidadania e como a

falta de conhecimento sobre ela interfere na relação entre o modo de produção capitalista e a educação profissional brasileira. A escolha de analisar a cidadania na Bolsa-Formação se justifica por ser ela representativa na política pública federal mais recente nessa modalidade educacional. Instituído em 2011, o programa recebeu em seus primeiros quatro anos de implantação significativo investimento de recursos públicos, na ordem de R\$ 14 bilhões, e já envolveu quase a totalidade de municípios brasileiros, quatro mil. (BLOG DO PLANALTO, 2014).

A razão para estudar sobre cidadania e educação profissional, tendo como campo de pesquisa o PRONATEC – em especial a Bolsa-Formação –, se justifica por se tratar de uma política pública aprovada para formar trabalhadores e cidadãos, por seu caráter recente na educação profissional brasileira, pela demanda orçamentária envolvida desde sua implantação e por sua grande abrangência territorial.

A pesquisa tem abordagem qualitativa particularmente por estar contextualizada em uma sociedade marcada pela “pluralização das esferas da vida (...) [que] exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões” (FLICK, 2009, p. 21). O trabalho compreende quatro etapas: revisão bibliográfica; análise documental; pesquisa de campo; análise de dados.

A primeira fase oferece condições de se chegar a "um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema" (MARCONI; LAKATOS, 2011b, p. 12). Na revisão bibliográfica, buscou-se a compreensão de temas como trajetória da educação profissional brasileira, cidadania, capitalismo, mundo do trabalho, políticas públicas educacionais, dentre outros, para sustentar a fundamentação teórica a ser desenvolvida.

O instrumento de pesquisa que predomina na segunda etapa é a análise documental que tem potencial de “se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38). Dessa forma, foi feito levantamento de informações e dados, como leis, regulamentos, estatísticas, jornais, revistas, arquivos escolares e outras fontes que permitiram compreender os mecanismos de constituição e de execução da Bolsa-Formação do PRONATEC.

Além da pesquisa bibliográfica e da análise documental, foi planejada a execução de uma pesquisa de campo. Havia, no projeto original desta dissertação, a expectativa de realização de uma investigação empírica que teria o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) – Câmpus Anápolis como estudo de caso. Seriam feitas entrevistas semi-estruturadas com um grupo de dez alunos, com professores e gestores de cursos da Bolsa-Formação do PRONATEC ofertados na instituição, tendo suporte de gravação dos diálogos em áudio e/ou vídeo. Além disso,

seria realizada observação de aulas. A execução dessa fase foi programada para o primeiro semestre de 2016, no entanto o IFG não ofertou novos cursos da Bolsa-Formação nesse período, comprometendo por completo o que foi planejado inicialmente. A instituição apenas concluiu, em fevereiro e março de 2016, cursos que já estavam em andamento desde os meses finais do segundo semestre de 2015 e que, por essa razão, não atenderiam aos requisitos do estudo uma vez que a intencionalidade era acompanhar os estudantes do começo ao fim de suas experiências no PRONATEC.

A alternativa encontrada para solucionar o impasse foi propor a aplicação de um questionário virtual com questões fechadas junto a egressos de cursos do programa ofertado em quatro instituições em Anápolis (GO), a saber: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Onofre Quinan (ITEGO), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). A intenção, ao se ampliar o filtro da pesquisa para outras três escolas além do próprio IFG, foi a possibilidade de se alcançar o maior número possível de ex-alunos para fazer parte do quadro de análise. Elas foram escolhidas por comporem o principal grupo ofertante de cursos da BF/PRONATEC na cidade. Dessa forma, a perspectiva inicial de estudo de caso do IFG se modificou para um aspecto macro da realidade da BF/PRONATEC em Anápolis, tendo como fundamento básico a categoria do egresso do programa.

Por meio de ofícios, as quatro instituições foram convidadas a participar da pesquisa na condição de parceiros. O papel a elas reservado foi o envio de um e-mail aos seus ex-alunos em que constassem informações básicas sobre a parceria e o endereço eletrônico que direcionava os potenciais participantes ao link do formulário elaborado pela pesquisadora na Internet, pelo disco virtual *Google Drive* (e-mail utilizado: pesquisa.pronatec.anapolis@gmail.com). Inicialmente os gestores das quatro instituições acionadas se disponibilizaram a colaborar. No decorrer do processo, entretanto, o representante do SENAI alegou dificuldades operacionais que acabaram por impedir sua colaboração. No caso específico do ITEGO, não houve retorno à solicitação dentro do prazo estabelecido para a execução da pesquisa, impossibilitando a concretização da parceria. Assim, a pesquisa prosseguiu tendo como universo apenas os egressos advindos do IFG e do SENAC, compondo um quadro de participação de uma instituição pública e uma privada, respectivamente.

A respeito dos limites da pesquisa de campo, vale ressaltar que, como não é possível avaliar o impacto da Bolsa-Formação junto a todos os indivíduos beneficiados por ela devido à escassez de recursos financeiros e humanos e também de tempo, decidiu-se utilizar o método da amostragem, “que consiste em obter um juízo sobre o total (universo), mediante a compilação e exame de apenas uma parte, a amostra, selecionada por procedimentos científicos” (MARCONI; LAKATOS, 2011b,

p. 16). A amostra foi conduzida principalmente pelos elementos da técnica não probabilista do tipo intencional, uma vez que “o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção etc.) de determinados elementos da população, mas não representativos dela” (MARCONI; LAKATOS, 2011b, p. 38). A técnica escolhida, portanto, terá validade no contexto específico da pesquisa, sem possibilidade de generalização de resultados, do ponto de vista estatístico.

A aplicação do questionário ocorreu nos meses de setembro e outubro de 2016, com o propósito de identificar aspectos de eventuais conquistas ou retrocessos no campo da cidadania, como é o caso da inserção ou não no mundo do trabalho. O IFG contabilizou número aproximado de 150 e-mails enviados a egressos. Já o SENAC informou a abrangência de 163 e-mails. O total aproximado, portanto, é de 313 ex-alunos que estudaram no IFG e no SENAC por meio da BF/PRONATEC entre os anos de 2012 e 2016. Destes, 45 responderam o questionário. O número de e-mails é muito inferior à totalidade dos alunos por fatores como a não obrigatoriedade de informar endereço eletrônico no ato da inscrição/matriculação e até mesmo a falta de acesso à Internet por parte de alguns estudantes.

O parâmetro adotado para definir a técnica de investigação denominada questionário é a de que ela é “composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc” (GIL, 2012, p. 121). A construção de um questionário tem como base a tradução dos intuítos da pesquisa em questões específicas e são respostas a elas “que irão proporcionar os dados requeridos para descrever as características da população pesquisada ou testar as hipóteses que foram construídas durante o planejamento da pesquisa” (GIL, 2012, p. 121).

Gil (2012) aponta ainda que esse recurso metodológico apresenta vantagens como a garantia do anonimato dos sujeitos e a liberdade de o participante responder em momento que lhe for mais conveniente. Mas também assume limitações como a exclusão de pessoas que não sabem ler e escrever, a possibilidade de entendimento equivocado pelo entrevistado acerca das questões colocadas ou até mesmo a não garantia de preenchimento de todas as alternativas. Para o questionário aplicado neste trabalho, foram estabelecidas duas categorias básicas antes da coleta de dados: o direito à educação e o direito ao trabalho. O plano das escolhas foi relacionar as informações que seriam levantadas com o aporte teórico que estava direcionado para a cidadania.

Como complemento aos dados sobre a Bolsa-Formação do PRONATEC na cidade de Anápolis (GO), também foi incluída na pesquisa de campo uma entrevista com a ex-Diretora de Trabalho e Renda da Prefeitura de Anápolis, que entre os anos de 2011 e 2016, foi a principal gestora ligada diretamente à BF por meio da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda,

órgão demandante do programa na cidade. Para essa entrevista, optou-se pelo tipo semi-estruturada uma vez que esse formato proporciona ao entrevistador a liberdade de trabalhar cada situação conforme considerar adequada, sem estar ligado a questões fixas de um formulário para alcançar o objetivo de "obtenção de informações importantes e de compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas" (MARCONI; LAKATOS, 2011a, p. 280).

A análise de dados, aqui elencada como quarta etapa, está presente durante a execução de todas as partes que integram a pesquisa, mas entende-se que ela se tornou mais sistemática e formal após o fim do levantamento de informações (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Nessa fase, foram levados em consideração itens como campo social dos entrevistados, educação profissional e cidadania. A pesquisa obedece às normas éticas estabelecidas em todos os seus estágios.

O estudo encontra-se organizado em três capítulos, além desta introdução e da parte destinada às considerações finais. No primeiro capítulo, são expostas interligações entre o sistema capitalista e a constituição da cidadania moderna, especialmente no que concerne às desigualdades de classes. Para essa discussão teórica, as referências básicas iniciais são formadas a partir das contribuições sobre o assunto por parte de Marshall (1967), Carvalho (1987; 1990; 2016) e Coutinho (2008). Em seguida, são debatidos pontos como o Estado, neoliberalismo e do toyotismo/paradigma da acumulação flexível particularmente com base em autores como Charlot (2009), Friedman (1977), Anderson (1995) e Antunes (2010). No primeiro capítulo, ainda é contextualizado o debate a partir da exposição da realidade das reivindicações de cidadania que dominaram a sociedade brasileira na década de 1980 de modo a entender as suas implicações para a educação profissional, em especial no que se refere às políticas públicas implantadas na modalidade em nível federal. Nessa etapa, alguns dos estudiosos consultados foram Gohn (2012), Germano (2011) e Frigotto (2006).

No segundo capítulo, é feito um estudo sobre o vínculo histórico entre educação e trabalho e também acerca do percurso da educação profissional no Brasil. São analisadas as políticas públicas implementadas nos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva a fim de se compreender o contexto em que se inseriu a criação da Bolsa-Formação do PRONATEC, tendo como eixo norteador de análise a cidadania. Dentre as obras estudadas, podem ser citadas aquelas de autoria de Saviani (2007), Azevedo (2004), Oliveira (2003; 2012), Ramos (2015), Frigotto (2013), Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005). Diversos documentos de cunho governamental que detalham o planejamento da Bolsa-Formação também são consultados nessa fase.

Já no terceiro capítulo, buscou-se aprofundar a análise teórica acerca do PRONATEC dando ênfase à sua implantação no município de Anápolis. Como suporte a essa perspectiva, foram

analisados os resultados obtidos a partir das respostas oferecidas pelos 45 egressos do programa que participaram da pesquisa de campo. Por fim, foi feita uma exposição sobre a situação atual da política educacional ora estudada, indicando os avanços e recuos que têm marcado sua forma de execução desde 2011 até o início de 2017.

CAPÍTULO 1

CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA: DESDOBRAMENTOS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM TEMPOS DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O objetivo deste capítulo é entender como historicamente a educação profissional se incorporou às novas exigências expressas no interior das sociedades capitalistas a partir do final da década de 1970. Para isso, é feito um exame sobre a tríade trabalho, capitalismo e cidadania cujo foco principal é o conjunto de transformações sociais direcionadas pelo capital, particularmente quanto às repercussões que permeiam a educação profissional. Tal perspectiva possui a intenção de compreender o modo como elas influenciam a criação de políticas públicas de educação profissional no Brasil, dentre elas o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

1.1. Itinerários históricos do capitalismo e da cidadania moderna

O capitalismo constituiu-se como um modo de produção que paulatinamente substituiu o sistema feudal e sedimentou-se a partir do início da Idade Moderna, tendo como destaques de seu desenvolvimento a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra e a Revolução Francesa, ambas no século XVIII, e também o processo de urbanização.

A constituição inicial do sistema capitalista tem como protagonistas os antigos servos da Idade Média que formaram a classe dos pioneiros burgueses livres que viveram nas primeiras cidades. Ao longo do tempo eles se apropriaram dos meios de produção e lançaram mão do assalariamento do trabalho dos outros trabalhadores, que vendem sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência (MARX; ENGELS, 2008). No interior da relação burguês/proletário, tem-se a mais-valia capitalista que é formada, segundo definição marxiana, a partir da exploração da mão de obra assalariada uma vez que o que é produzido em excesso pelo trabalhador fica com o proprietário dos meios de produção na forma de lucro.

O processo de ascensão da burguesia à classe dominante foi longo e se desenvolveu especialmente graças a uma série de inovações em termos de organização social, política, de produção e circulação de mercadorias, além da expansão da maquinaria e da divisão e

assalariamento do trabalho. Os burgueses firmaram inicialmente suas forças produtivas na sociedade do feudalismo até que sua atuação não encontrou mais suporte nas formas de produzir e trocar da organização feudal de agricultura e manufatura, especialmente devido às relações de propriedade. “No seu lugar apareceu a livre concorrência, com sua organização social e política correspondente, sob a dominação econômica e política da classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2008, p. 17).

As bases teóricas sobre as quais a burguesia implementou seu projeto de sociedade foram as do liberalismo clássico, ideologia elaborada por pensadores ingleses e franceses no contexto de conflitos de classes entre burguesia e aristocracia, principalmente durante o século XVIII. Resumidamente, a doutrina liberal tem cinco princípios basilares cujo objetivo seria oferecer a todos os homens iguais oportunidades na vida em sociedade. São eles, segundo classificação oferecida por Cunha (1977): *individualismo* (cada pessoa possui talentos e aptidões naturais e o desenvolvimento dos mesmos não pode ser impedido pela organização social); *liberdade* (todos os indivíduos têm o direito de defender ação e potencialidades individuais); *propriedade* (direito natural a ser protegido pelo Estado, conquistado por meio do trabalho); *igualdade* (não de condições materiais, mas de igualdade perante a lei, igualdade civil); e *democracia* (todos têm o direito de participar do governo por meio de seus representantes). Complementa o autor que

Houve um momento histórico em que princípios como igualdade de direitos e de oportunidades, destruição de privilégios hereditários, respeito às capacidades e iniciativas individuais e educação universal para todos constituíram-se nas diretrizes fundamentais de uma doutrina: o liberalismo. (CUNHA, 1977, p. 27)

No liberalismo, a principal posição para o desenvolvimento do capitalismo é a exigência de “igualdade de todos perante a lei”. Segundo Cunha (1977), o sentido de igualdade se dá em torno da defesa de que todos têm direitos iguais à vida, à liberdade, à propriedade, à proteção das leis. Não se trata de igualdade social, pois esta é considerada “nociva, pois provoca uma padronização, uma uniformização entre os indivíduos, o que é um desrespeito à individualidade de cada um” (CUNHA, 1977, p. 31).

O capitalismo se sedimentou, portanto, a partir do princípio da igualdade, nas condições acima expostas. Este representa, na realidade verificada no capitalismo, complexidade porque esse modo de produção é materializado a partir de um sistema de classes sociais que tem como referências como a mais-valia, por exemplo. Para entender a lógica do capital, mais que o princípio da igualdade, é preciso pontuar também a maneira de pensar individualista. As relações capitalistas,

na teoria e prática, norteiam-se pelo pensamento que coloca o indivíduo como centro das atenções. A ideia de progresso individual articula-se diretamente com a de desenvolvimento universal da humanidade. O trabalho é o meio legítimo de acesso e garantia à propriedade. Na doutrina liberal, defende-se o cumprimento das leis, dos acordos e pactos previamente estabelecidos entre os homens na sociedade, fruto do espírito contratualista que a marca.

Todas as transformações providenciadas pelo novo sistema de produção capitalista incorporam-se aos diversos campos de atividades humanas, especificamente na forma de produzir que necessariamente teve que passar por mudanças, dentre elas a criação da escola como instituição responsável pela formação e qualificação do homem, tanto para a vida pessoal quanto profissional. Isso implicou a socialização do saber. Ciente disso, a burguesia como classe em ascensão tratou de estabelecer as regras sociais que lhe garantissem um *status* de cidadania como uma categoria estratégica para que tivesse acesso a uma educação humana e profissional como ocorreu em relação aos chamados profissionais liberais, por exemplo.

1.1.1. O caráter histórico que distingue a cidadania: contribuições de T.H. Marshall

Para este trabalho, esclarece-se que a referência de cidadania se dará enquanto conceito moderno, tendo como ponto de partida aquele que foi desenvolvido por T.H. Marshall com base em três níveis de direito: civil, político e social. Sua análise tem a Inglaterra como principal parâmetro. O fundamento civil inclui os direitos necessários para o exercício da liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça). Seu período de formação situa-se no século XVIII e as instituições mais ligadas a ele são os tribunais de justiça. O aspecto político inclui o direito de participar do exercício do poder político, avoluma-se no século XIX e suas instituições representativas são o parlamento e os conselhos do governo local. Já o nível social refere-se à garantia do direito de um mínimo de bem-estar a ser desfrutado pela sociedade como um todo. Suas instituições são vinculadas ao sistema educacional e aos serviços sociais e há um predomínio de ação dele no século XX (MARSHALL, 1967).

Em tempos anteriores ao recorte feito pelo autor, os três níveis de direitos estavam entrelaçados e não havia um *status* de cidadania que marcasse propriamente uma separação formal dos mesmos, tal como é entendido atualmente. Não havia uma correspondência de igualdade entre as classes, como ideologicamente fez-se valer o capitalismo. Ao citar a sociedade feudal como exemplo, ele declara que o *status* distinguia as classes e era a medida da desigualdade.

Não havia, nesse sentido, nenhum princípio da desigualdade de classes. Nas cidades medievais, por outro lado, exemplos de uma cidadania genuína e igual podem ser encontrados. Mas seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania cuja história tento reconstituir é, por definição, nacional. (MARSHALL, 1967, p. 64)

Dentre os exemplos de direitos civis sacramentados pelos ingleses no século XVIII, Marshall (1967) cita o *Habeas Corpus*, o *Toleration Act*, a abolição da censura da imprensa. Há uma forte investida na formalização da chamada liberdade individual que tem o fundamento de que, em tese, todos são igualmente livres. Fica expresso que a liberdade ganha um caráter universal e, por consequência, a cidadania passa a ter uma aplicação nacional e não mais local. Nesse tempo, liberdade e cidadania são tratadas como semelhantes. Nota-se claramente que a evidência inicial dada aos direitos civis representa uma primeira oportunidade de se fazer a afirmação do indivíduo e de se propagar a investida da burguesia contra a aristocracia, contra a nobreza, para se assegurar como classe dominante.

No caso da história do período formativo dos direitos políticos, a condução distingue-se da dos civis quanto ao tempo e caráter. Não se propaga a ideia de concessão de novos direitos para todos, mas sim de doação de direitos já exercidos por alguns cidadãos a novos setores da população, como, por exemplo, o direito ao voto. “No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição” (MARSHALL, 1967, p. 69). O autor situa a formação dos direitos políticos no século XIX, mas ressalta que estes eram tratados como produtos secundários aos direitos civis nesse período. Será apenas no século XX que essa condição mudará, especialmente em decorrência da Lei de 1918, que instituiu o sufrágio universal inglês.

Acerca dos direitos sociais, a educação primária terá papel preponderante. Marshall (1967, p. 74) define que “o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania do século XX”. Essa situação foi, segundo o autor, resultado de uma nova noção adotada ainda no século XIX, de que um eleitorado educado seria útil a uma democracia política e de que a produção científica carecia de trabalhadores mais qualificados em seu país.

No século XX, assistiu-se ao estabelecimento dos três níveis da cidadania apontados pelo estudioso em condições de igualdade. Após apresentar essa sistematização histórica, o autor discorre sobre o impacto que a cidadania exerce sobre a desigualdade social. Em primeiro lugar, ele define sua compreensão sobre cidadania e classe social na seguinte concepção:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade.

Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos. (MARSHALL, 1967, p. 76)

Na avaliação de T.H. Marshall, o ponto-chave que sustenta o conflito por ele descrito é o sistema capitalista cuja ascensão coincide com o próprio desenvolvimento da cidadania moderna. Esse modo de produção ideologicamente baseia-se no princípio da igualdade, mas se manifesta por meio de um sistema de classes marcadamente desigual e, por essa razão, contraria a aspiração de cidadania, que, enquanto conceito moderno, se pauta pela universalidade. O estudioso retoma a classificação dos direitos da cidadania para explicitar sua reflexão sobre a relação cidadania/capitalismo. No embrião da cidadania, identificada no aspecto civil, considera-se que não houve um conflito de interesse entre as partes uma vez que “os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo” (MARSHALL, 1967, p. 79). Cada homem recebia, nessa fase, o *status* individual de participar da concorrência econômica, o que significava também que havia uma negação de proteção social a sua pessoa porque se supunha que cada indivíduo estava revestido de condições próprias de proteção.

Os direitos civis que vigoraram nos séculos XVIII e XIX foram limitados especialmente porque a igualdade perante a lei não era difundida concretamente a todos devido a impasses entre as categorias do direito e do remédio jurídico. Conforme interpreta Marshall (1967, p. 80), “as barreiras entre os direitos e remédios eram de duas espécies: a primeira se originava nos preconceitos de classes e parcialidade; a segunda, nos efeitos automáticos da distribuição desigual de renda que operava através do sistema de preços”. Vale ressaltar, contudo, que as desigualdades durante os séculos citados eram devidas, na visão do autor, mais à inexpressividade dos direitos sociais de então do que a falhas ligadas aos direitos civis. Tomando como exemplos as experiências da *Poor Law* e da educação primária, ele afirma que

A *Poor Law* se constituiu num auxílio, e não numa ameaça, ao capitalismo, porque eximiu a indústria de toda responsabilidade que não fizesse parte do contrato de trabalho, ao passo que aumentou a competição no mercado de trabalho. A educação primária foi, também, uma ajuda porque aumentou o valor do trabalhador sem educá-lo acima de sua condição de subsistência. (MARSHALL, 1967, p. 80)

No caso dos direitos políticos, bem como nos civis, o preconceito de classe também se fez presente durante seu desenvolvimento. O direito ao exercício do voto apenas por alguns cidadãos da elite da sociedade é um exemplo. Como já dito, o sufrágio universal foi instituído apenas a partir de 1918. É por situações como essa que, de modo geral, Marshall (1967) acredita que até o final do século XIX a cidadania pouco contribuiu para a redução ou superação das desigualdades sociais. Apesar dessa situação, ele pontua que os desdobramentos para a sociedade inglesa até esse período foram decisivos para “guiar o progresso para o caminho que conduzia diretamente às políticas igualitárias do século XX” (MARSHALL, 1967, p. 84). A inserção de partidos políticos pode dar voz direta à representação da burguesia, estendendo-a para além do que a nobreza já exercia em termos de poder. Só depois do século XIX e XX que essa possibilidade de se fazer representado por meio desse instrumento político se alarga para chegar ao trabalhador comum. E é só a partir do incremento mais significativo da participação política dele é que serão vislumbrados avanços dos direitos sociais.

Os direitos sociais terão, pois, papel de realce para a cidadania do século XX e haverá impacto sobre a questão da classe social, segundo Marshall (1967). Mas não foi assim desde o início de sua origem. Estes, na verdade, nem mesmo compunham um *status* de cidadania uma vez que, antes do século XX, “a finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável” (MARSHALL, 1967, p. 88). A *Poor Law* é representativa dessa conduta, chegando à condição de seus beneficiários nem serem considerados cidadãos genuínos.

Uma série de acontecimentos marca a mudança paulatina da perspectiva que relacionará finalmente os direitos sociais à vida cidadã. Dentre eles, destacam-se o aumento de rendas nominais, a redução das diferenças econômicas entre as classes, a aplicação de um sistema de impostos diretos e progressivos, e também a produção voltada para as massas. Dessa maneira, afirma Marshall (1967), a redução gradativa na desigualdade entre classes encoraja a luta pela superação completa da mesma. Esse anseio por acesso mais igualitário de membros da população em geral a itens de bem-estar social incrementa, portanto, a inserção dos direitos sociais ao *status* da cidadania.

Essa transformação faz parte de um processo histórico complexo durante o qual a cidadania até mesmo protagonizou situações de estratificação social. Um exemplo dado por Marshall (1967) que sustenta essa afirmação refere-se à ligação entre educação e estrutura ocupacional. A educação oferece um *status* ao indivíduo e uma expectativa de acesso a direitos. Completa Marshall (1967, p. 102, 103) que “talvez já havia uma discrepância séria entre as expectativas daqueles que atingem os

níveis intermediários na educação e o *status* das ocupações não-manuais que normalmente acabam em suas vidas profissionais”.

Acerca do ponto principal de seu texto, que avalia o impacto do *status* da cidadania sobre as desigualdades sociais, ele conclui que

a preservação de desigualdades econômicas se tornou mais difícil pelo enriquecimento do *status* da cidadania. Já não há tanto lugar para elas, e há maior probabilidade de que sejam contestadas. Mas, certamente, estamos prosseguindo como base na primeira de que a hipótese é válida. [...] Nosso objetivo não é uma igualdade absoluta. Há limitações inerentes ao movimento em favor da igualdade. Mas o movimento possui um duplo aspecto. Opera, em parte, através da cidadania e, em parte, através do sistema econômico. Em ambos os casos, o objetivo consiste em remover desigualdades que não podem ser consideradas como legítimas, mas o padrão de legitimidade é diferente. No primeiro, é o padrão de justiça social; neste último, é a justiça social combinada com a necessidade econômica. É possível, portanto, que as desigualdades permitidas pelos dois aspectos do movimento não coincidam. Distinções de classe podem sobreviver que não possuam nenhuma função econômica apropriada, e diferenças econômicas que não correspondam a distinções de classe aceitas. (MARSHALL, 1967, p. 109)

Assim, nota-se que o autor desenvolve uma lógica de raciocínio em que proporcionar garantias de valorização do *status* da cidadania significará elevar o padrão de justiça social para uma sociedade menos desigual. Posto isso, pode-se apreender que em sua visão a cidadania é um *status* concedido pelo Estado, mas que diante das condições de desigualdades sociais, enfrenta a dificuldade de garantir esse mesmo *status* a todos.

1.1.2. A construção “invertida” da cidadania no Brasil

T.H. Marshall possui méritos por sua análise e tornou-se um clássico para o estudo da cidadania porque sua abordagem sobre o conceito é feita a partir de seu viés histórico, em que se confere ao mesmo um conjunto de dimensões de direitos – civis, políticos e sociais – que permanecem como importante referência de classificação até hoje. Outra contribuição se deu por meio das indicações da co-existência contraditória entre cidadania e desigualdades de classe social no mundo capitalista. Dois pontos, entretanto, merecem atenção quando se analisa a obra do escritor inglês, segundo José Murilo de Carvalho. O primeiro deles ampara-se no fato de que nem sempre o caminho de construção da cidadania se dá na sequência de conquistas de direitos conforme o que contemplou Marshall (1967) em relação à Inglaterra. O segundo é de que ele não previu possibilidades de desvios e retrocessos nesse percurso. Sob esse ângulo, o estudioso brasileiro completa que “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido. [...] O exercício de

certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego” (CARVALHO, 2016, p. 14).

O caso do Brasil é emblemático para justificar as duas observações expostas no parágrafo anterior. Diferentemente dos ingleses, que experimentaram inicialmente os direitos civis, os brasileiros foram inseridos em um contexto de ênfase original aos direitos sociais. Por aqui houve uma inversão completa da sequência de direitos feita por Marshall (1967). Para compreender as razões dessa distinção, é válido investigar a constituição do Brasil enquanto nação, particularmente no que se refere à condução do processo que culminou na proclamação da República no ano de 1889 e isso é pertinente tendo em vista que república, na acepção de *res publica*, ou seja, da coisa pública, é uma ideia muito próxima da cidadania.

O movimento que resultou na proclamação da República no Brasil teve a participação de representantes diversos da sociedade como escravocratas, abolicionistas, militares, civis, fazendeiros, estudantes, profissionais liberais, pequenos comerciantes. Mas é fato também que ele não se concretizou a partir de uma adesão massiva do povo ou por meio de uma revolução prévia (CARVALHO, 1987). Isso pode ser percebido inclusive pelo grande esforço que os republicanos fizeram para a elaboração de um imaginário coletivo formado por imagens, alegorias, símbolos e mitos que pudessem oferecer alguma legitimidade popular ao novo regime político. Não foi tímida, por exemplo, a tentativa – sem muito sucesso – de tornar protagonistas do dia 15 de novembro, como Marechal Deodoro da Fonseca, heróis na versão oficial dos fatos que sustentava a simbologia republicana. Os registros históricos da época, contudo, dão conta de que

Só quando se voltou para tradições mais profundas, às vezes alheias à sua imagem, é que conseguiu algum êxito no esforço de se popularizar. Foi quando apelou à Independência e à religião, no caso de Tiradentes; aos símbolos monárquicos, no caso da bandeira; à tradição cívica, no caso do hino. Eram freqüentes as queixas dos republicanos em relação à falta de capacidade do novo regime de gerar entusiasmos. (CARVALHO, 1990, p. 128)

Em consonância com a pouca empolgação popular inicial com a República, o novo regime político foi difundido em meio ao próprio desafio de se criar uma identidade coletiva de nação. Após o fim do período colonial, a grande maioria da população brasileira estava excluída de direitos civis e políticos e destituída de um sentido de nacionalidade uma vez que “para muitos brasileiros, a ideia de pátria não tinha materialidade, mesmo após a independência. Vimos que existiam no máximo identidades regionais” (CARVALHO, 2016, p. 43).

Aqueles que se envolveram com o movimento republicano nutriam expectativas de ampliação da cidadania pelos brasileiros. Dentre as diferentes concepções de cidadania inicialmente

desenvolvidas sob o novo regime político, a visão liberal foi considerada vitoriosa, embora aplicada em um contexto aquém daquilo que se pretendia em termos de um processo democrático, especialmente porque não ofereceu lugar para avanços na liberdade e na participação.

Nossa República, passado o momento inicial de esperança de expansão democrática, consolidou-se sobre um mínimo de participação eleitoral, sobre a exclusão do envolvimento popular no governo. Consolidou-se sobre a vitória da ideologia liberal pré-democrática, darwinista, reforçadora do poder oligárquico. As propostas alternativas de organização do poder, a do republicanismo radical, a do socialismo e mesmo a do positivismo, derrotadas, foram postas de lado. A cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, não apresentava as características da cidade burguesa onde se desenvolveu a democracia moderna. O peso das tradições escravista e colonial obstruía o desenvolvimento das liberdades civis, ao mesmo tempo que viciava as relações dos cidadãos com o governo. (CARVALHO, 1987, p. 161, 162)

A República foi proclamada pouco mais de um ano após a abolição da escravatura. A sociedade brasileira de então se focalizava pela fragmentação social, por desigualdades substanciais e pela concentração de poder. Nesse sentido, duas características foram especialmente impeditivas para formação de cidadãos brasileiros: a escravidão e a grande propriedade. Não havia noção de igualdade de todos perante a lei até mesmo porque, na esmagadora maioria das vezes, o que se entendia como justiça se restringia ao caráter privado, o que acabou por trazer repercussões no âmbito das liberdades civis que, sem risco de exageros, se fazem sentir ainda hoje no país.

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas. (CARVALHO, 2016, p. 50, 51)

Durante a Primeira República, conhecida também como “república dos coronéis”, foi assumida uma dívida substancial concernente à consolidação da cidadania no Brasil. Além da negação quase completa dos direitos civis, os direitos políticos se mostravam frágeis devido às fraudes eleitorais, à inexpressividade de partidos políticos e à pouca participação política da sociedade. Em circunstâncias de tamanha fragilidade, a precariedade dos direitos sociais ficava ainda mais evidente, como explicitado, por exemplo, pelo desprezo com a educação primária à época.

Diante de um início de implantação de regime político tão desfavorável em termos da

construção da cidadania no Brasil, torna-se evidente que mudanças e melhorias não ocorreriam abruptamente. Todavia é possível elencar alguns marcos históricos que possibilitaram indícios de novas possibilidades aos brasileiros. É o caso do ano de 1930, que inaugurou avanços inéditos da cidadania no país, principalmente quanto aos direitos sociais. A esse respeito, a revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder trouxe como efeito direto vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis de Trabalho. No nível dos direitos políticos, a evolução foi complexa por causa da instabilidade dos governos a partir de 1930, alternando entre ditaduras e governos democráticos, mas ao mesmo tempo houve avanços como o estabelecimento da votação secreta, a implementação da justiça eleitoral e a garantia do voto à mulher. Já quanto aos direitos civis, os progressos continuaram tímidos. Paralelo ao início de uma formação de identidade nacional, como ocorreu no caso da campanha pelo monopólio do petróleo nacional, as contradições para a cidadania foram salientadas.

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2016, p. 114)

Ainda nessa fase histórica, um ponto importante a se realçar na política econômico-social de Vargas foi a promoção daquilo que Santos (1987) denominou de cidadania regulada. A legislação social executada a partir daí levou em conta um sistema de estratificação ocupacional estabelecido por meio de norma legal. Isso significa que tais iniciativas, particularmente aquelas relacionadas à política oficial de previdência e à representação sindical, eram voltadas apenas aos titulares de profissões que eram reconhecidas e definidas em lei. Os direitos dos cidadãos, portanto, eram efetivados como consequência direta dos direitos das profissões oficialmente regulamentadas pelo Estado. Isso posto, todos os demais trabalhadores, em especial os que atuavam na zona rural, ficaram à margem da cidadania, com mero *status* de pré-cidadãos.

A associação entre *cidadania* e *ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste “achado” de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na

ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista. (SANTOS, 1987, p. 68, grifos do autor)

A esse tipo de cidadania atribui-se uma ordem social em que as desigualdades manifestam-se sobremaneira. Além das implicações geradas pela disseminação da cultura de cidadania regulada, pode-se constatar também nessa abordagem que um prejuízo proporcionado pela situação de pioneirismo dos direitos sociais foi a dificuldade que brasileiros tiveram em reconhecê-los como direitos. As indicações são de que eles viam as iniciativas mais como um favor do governante da ocasião a quem, por essa razão, deveriam demonstrar gratidão e lealdade, do que como direitos legítimos. Sem amadurecimento da participação política e com o terreno fértil para o populismo, formou-se uma ambiguidade na relação entre cidadãos e governo. Percebe-se, por isso, que “a cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora” (CARVALHO, 2016, p. 130).

Com o golpe militar de 1964, a ênfase à política social teve continuidade assegurada, podendo ser exemplificada por fatos como a implementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e a constituição do Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL). Já na área dos direitos civis, o autoritarismo e a repressão do regime significaram limites consideráveis para seu exercício por parte dos brasileiros, reflexo também observado em relação aos direitos políticos. No caso destes, contudo, é oportuno ressaltar que o período que antecedeu o processo de redemocratização do país a partir de 1985 abarcou ações que começaram a despertar, em setores da população, alguma consciência de direitos. Foi a situação, por exemplo, de reivindicações diversas feitas por movimentos operários, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), movimentos sociais urbanos, organizações de favelados, associações de moradores de classe média, artistas e intelectuais. Institucionalmente, há de se mencionar também a atuação do partido político MDB, da Igreja Católica, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). (CARVALHO, 2016).

Os governos militares, conforme pontua Carvalho (2016), promoveram políticas econômicas que resultaram em crescimento da economia brasileira, mas posteriormente verificou-se que esse mesmo desenvolvimento econômico representou uma distribuição desigual da riqueza nacional produzida naquele momento, acabando por fortalecer a histórica concentração de renda no país e por prejudicar o desenvolvimento da cidadania.

Obviamente não há um único percurso possível para a construção social que envolve a

cidadania, como bem observa Carvalho (2016). O exemplo inglês teorizado por Marshall (1967), no entanto, proporciona algumas constatações relevantes decorrentes da situação histórica que colocou os direitos civis, naquela nação, na dianteira das conquistas:

Na sequência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo eram as liberdades civis. A participação política era destinada em boa parte a garantir essas liberdades. Os direitos sociais eram os menos óbvios e até certo ponto considerados incompatíveis com os direitos civis e políticos. A proteção do Estado a certas pessoas parecia uma quebra da igualdade de todos perante a lei, uma interferência na liberdade de trabalho e na livre competição. Além disso, o auxílio do Estado era visto como restrição à liberdade individual do beneficiado, e como tal lhe retirava a condição de independência requerida de quem deveria ter o direito de voto. Nos Estados Unidos, até mesmo sindicatos operários se opuseram à legislação social, considerada humilhante para o cidadão. Só mais tarde esses direitos passaram a ser considerados compatíveis com os outros direitos, e o cidadão pleno passou a ser aquele que gozava de todos os direitos, civis, políticos e sociais. (CARVALHO, 2016, p. 220)

No Brasil, a inversão da sequência colocou os direitos sociais como a base da pirâmide da cidadania e repercutiu em questões como a excessiva valorização do Poder Executivo. Assim, favoreceu-se o estabelecimento de uma cultura política de supremacia do Estado – que pode se manifestar como clientelista ou corporativo, por exemplo – em detrimento da mediação da representação. Aliado a isso, tem-se o corporativismo, fruto daquilo que foi tão bem explicitado por Santos (1987) em seu desenvolvimento sobre o conceito de cidadania regulada. Diante desse quadro, Carvalho (2016, p. 222, 223) expõe que “os benefícios sociais não eram tratados como direito de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado”. Nem mesmo o processo da Constituinte de 1988 passou imune a isso tendo em vista que, nessa ocasião, “cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios” (CARVALHO, 2016, p. 223).

A cidadania no país ainda hoje é frágil, mas há alguns pontos de avanços como é o caso de maior acesso à educação pública – apesar dos índices ainda insatisfatórios no quesito qualidade – ou da legislação relativa ao direito do consumidor ou àquelas proibitivas de racismo e tortura. Há de se sublinhar também que em relação à cidadania política houve inovações como ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), ação popular, ação civil pública. Outros ganhos foram a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, a Lei da Transparência, de 2009, a Lei da Ficha Limpa, de 2010. Há de se ressaltar também o surgimento de uma nova classe média, que reivindica mais, tem maior grau de exigência em relação aos serviços públicos e indignação contra a corrupção (CARVALHO,

2016). Mesmo com isso em vista, os desafios para exercício da cidadania pelos brasileiros permanecem vultosos notadamente porque as desigualdades sociais ainda estão muito presentes na sociedade.

Do período de início da redemocratização, mais marcadamente após 1985 até o contexto atual, pode-se afirmar que o Brasil ainda vivencia limitações no exercício dos direitos civis – que constituem a base de garantias para o cidadão – “sobretudo no que se refere à segurança individual, à integridade física, ao acesso à justiça” (CARVALHO, 2016, p. 213). Observa-se que o conjunto dessas garantias não se concretiza de maneira igual para todos. Por vezes, a condição econômica do cidadão ainda determina o tratamento que receberá sob o ponto de vista civil, situação esta que resulta em boa parte da cultura de posse e do patrimonialismo que ainda vigoram no Brasil.

1.1.3. Os embates da cidadania

Avançando um pouco mais no debate acerca do conceito de cidadania, encontra-se em Carlos Nelson Coutinho uma abordagem interessante para sua melhor compreensão. Ao examinar a relação entre cidadania e classe social, por exemplo, Coutinho (2008, p. 51) diz que “a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração”. Conquistas como redução da jornada de trabalho e sufrágio universal são alguns exemplos apontados pelo autor para demonstrar sua afirmação.

Para o estudioso, não há possibilidade de tornar compatível uma sociedade de classes, como a que está inserida no capitalismo, com a efetivação de uma cidadania universal no sentido mais amplo da expressão. Ele defende que somente uma sociedade sem classes, que em sua opinião seria a socialista ou a comunista, comportaria o ideal da plena cidadania. Em sua avaliação sobre o atual estágio da relação modernidade/cidadania/capitalismo, entretanto, ele pondera que:

Uma das principais características da modernidade é a presença nela de um processo dinâmico e contraditório, mas de certo modo constante, de aprofundamento e universalização da cidadania, ou, em outras palavras, de crescente democratização das relações sociais. Esse processo é contraditório, sujeito a avanços e recuos, porque no limite, como vimos, há um antagonismo estrutural entre essa universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista, cuja implantação, consolidação e expansão foi, decerto, a característica fundamental da modernidade. (COUTINHO, 2008, p. 69, 70)

Como se vê, com base na exposição de Coutinho (2008), pode-se vislumbrar um quadro acerca da construção histórica do conceito de cidadania e ter uma abordagem vinculada ao dilema mais sensível do capitalismo, que é a desigualdade de classes. Trata-se de uma correlação que exige atenção. Se por um lado, evidencia-se uma incompatibilidade entre o capital e um ideal de cidadania plena, por outro, confere-se à própria luta por direitos de cidadania um contraponto histórico às desigualdades de classes determinadas pelo capitalismo.

É válido acrescentar que o autor articula os conceitos de cidadania e democracia na modernidade.

Um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos – que melhor expressa, portanto, a democracia – é precisamente o conceito de *cidadania*. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2008, p. 50, 51).

Considera-se cidadão pleno aquele que é titular dos direitos civis, políticos e sociais. Cidadania plena torna-se, pois, um conceito que agrega liberdade, participação e igualdade para todos. A forma como o capitalismo tem se desenvolvido não deixa dúvidas quanto à sua incompatibilidade com essa concepção cidadã. Sob uma perspectiva mais radical, se forem verificadas as realidades de nações dos séculos XX e XXI que de algum modo tentaram romper com o sistema capitalista, como foi o caso daquelas que experimentaram o chamado socialismo real, percebe-se que o terreno para uma cidadania plena também não se mostrou fértil. Na verdade, esse projeto representa um desafio muito possivelmente inalcançável para a humanidade tendo em vista suas limitações históricas em vivenciar as garantias inerentes ao mesmo. Essa constatação, contudo, não exclui a importância do estudo acerca da cidadania plena uma vez que, como afirma Carvalho (2016, p. 150), esse ideal “tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.

Um dos grandes desafios para esse julgamento da qualidade de cidadania refere-se à efetividade dos direitos, especialmente os sociais, ou seja, que essa garantia aos cidadãos se confirme no seu cotidiano, para além do reconhecimento legal dos mesmos. No Brasil, como já exposto por José Murilo de Carvalho, vive-se ainda o dilema de se concretizar aquilo que está esboçado no projeto de sociedade que se fundamenta pelos princípios igualitários da Constituição Federal de 1988. Os índices de violência, discriminações e marginalização social estão presentes no país, revelando a dimensão dos entraves ainda a serem vencidos.

Sob a nova ordem neoliberal, como se verá ainda neste capítulo, existe uma tendência de valorização excessiva dos ditames da economia para a sociedade e por consequente desprezo por questões como a pobreza que, afinal, é vista como inevitável efeito colateral. O custo da modernidade em nossos dias é expresso pelo incentivo ao desprestígio das políticas sociais, pela existência de um Estado que se deve assumir mínimo. Simultaneamente, incentiva-se o direito ao consumo e, por tabela, assiste-se ao desenvolvimento de uma cultura consumista e individualista entre a população, inclusive a mais excluída, com efeitos negativos sobre o próprio entendimento dos direitos de cidadania, particularmente na sua vertente política e coletiva.

A respeito das repercussões do neoliberalismo sobre os direitos, é pertinente retomar o comentário de Coutinho (2008) de que a relação da cidadania com o capitalismo na modernidade enfrenta um processo contraditório na medida em que há avanços e recuos. “O capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor (ou mesmo suprimir, como atualmente ocorre) os direitos conquistados” (COUTINHO, 2008, p. 68). No caso da educação profissional, pode-se dizer que ela é sensível a esse “comportamento” do capital, sobretudo quando se torna justificativa para atender interesses do mercado.

1.2. O lema da educação para a cidadania e a reestruturação sócio-econômica do capitalismo a partir dos anos 1970

Na Idade Moderna, além do incremento de novas práticas pedagógicas relacionadas com a aprendizagem, houve também inovação quanto à destinação social da formação humana, que ganhou sentido cada vez mais civil em detrimento do caráter religioso observado na Idade Média. Essa mudança de eixo norteador está intimamente ligada à efervescência de um tempo definido por novidades como a Reforma e a Contra-Reforma, a revolução burguesa, o avanço do capitalismo e o advento do Estado moderno. A escola não poderia passar imune a essas alterações e acabou por se tornar um espaço mais orgânico e complexo cujo fim era a formação do homem-cidadão, do homem-técnico, do intelectual (CAMBI, 1999).

A contemporaneidade ainda comporta a base de formação focada no indivíduo, proposta difundida ao longo da Idade Moderna. Paralelamente a essa concepção, desenvolveu-se o discurso de educação para a cidadania, o qual se faz presente no universo pedagógico até os dias atuais. Assim, nota-se que se atribuiu à educação e à cidadania a ideia de universalização, ou seja, de que ambas seriam acessíveis a todos a fim de lhes proporcionar ascensão social e conquista de direitos

diversos. Sob o viés da lógica burguesa, a educação foi ideologicamente trabalhada como pré-condição para ser cidadão. A história, entretanto, demonstra que por trás de um discurso de igualdade e oportunidade sempre houve uma complexa situação de desigualdade material e cultural entre classes, como já apontado anteriormente.

Desde o seu desenvolvimento original, o lema da educação para a cidadania esteve diretamente comprometido com a reprodução e acumulação do capital em suas diferentes formas de produção, especificamente a partir do século XX. Na educação profissional, entendida aqui como a formação que permite aos indivíduos terem acesso e adquirirem conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços, esse comprometimento pode se manifestar de maneira ainda mais sensível. Formação profissional¹ é uma expressão criada com a finalidade de “designar processos históricos que digam respeito à capacitação para e no trabalho, à relação permanente entre o trabalhador e o processo de trabalho” (CATTANI, 1997, p. 94, 95). Por esse motivo, o contexto em que se insere a conjugação educação/cidadania na formação de trabalhadores apresenta-se incrementado por contradições especialmente por envolver diretamente o trabalho humano que, no sistema capitalista, perpassa condições marcadas pela exploração da mão de obra assalariada.

O Estado é parte constitutiva na relação educação/cidadania. Tal ligação é percebida por Charlot (2009), que classifica o Estado moderno em três fases: Estado Educador, Estado Desenvolvimentista e Estado Regulador. No primeiro caso, o autor indica que o desenvolvimento político-educacional se definiu sob o tripé República – Cidadania – Escola pública. Como no Estado Educador prevalece o interesse geral e ao mesmo tempo é desconsiderada a soma dos interesses particulares, o resultado é a situação de uma escola que congrega igualdade política e desigualdade socioeconômica, segundo o estudioso. E é exatamente por causa dessa percepção que Charlot (2009, p.27) esclarece que “a realidade da escola pública institucionalizada pela III República Francesa confirma a discrepância entre um discurso político igualitário e universalista, o da 'cidadania', e relações sociais desiguais, hierarquizadas, às vezes claramente opressivas”.

Nesse tempo da história, a educação das classes populares serviria para evitar revoltas sociais, ou seja, educar para a cidadania resultaria em um efeito de moralização do povo. A cidadania seria então um ideal utilizado para amenização das lutas de classes, para o convívio

¹ Conforme Frigotto e Ciavatta (2006, p. 89), “foi a LDB (Lei n. 9.394/96) que introduziu a expressão ‘educação profissional’ (Cap. III, art. 39 a 42) em substituição à expressão tradicional na educação brasileira e de outros países de línguas neolatinas ‘formação profissional’.”. Feito esse esclarecimento de mudança terminológica, acrescenta-se que, nesta dissertação, não será feita uma diferenciação entre as expressões, ou seja, as menções a ambas deverão ser compreendidas como sinônimas.

civilizado. Assim, a educação assumiria uma dupla função: estabelecer o vínculo político e garantir vínculos sociais, mesmo com os conflitos de classes (CHARLOT, 2009).

No decorrer das décadas seguintes, o discurso de educação para a cidadania não desaparece por completo, mas passa a ficar desprestigiado no período do Estado Desenvolvimentista que se consagrou nas décadas de 1950 e 1960 do século XX em substituição ao Estado Educador. “A questão central não é mais a dos fundamentos da nação (versão francesa) ou das bases da comunidade (versão inglesa e norte-americana); passa a ser a do crescimento econômico e do desenvolvimento. Essa mudança é mundial” (CHARLOT, 2009, p. 29). É tempo propício ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar – também conhecido como Estado Benfeitor ou como *Welfare State* –, em que se destaca maior acesso a direitos sociais, como educação, saúde e previdência, por parte da população em geral. Vale ressaltar, no entanto, que essa conjuntura concretizou-se mais plenamente apenas em nações de desenvolvimento avançado do capitalismo, em países da Europa Ocidental. No caso de territórios mais pobres, como o Brasil, a referência do Estado de Bem-Estar se deu com profundas limitações.

Da escola, espera-se nesse momento o investimento em atendimento a demandas das empresas e a busca por uma formação suficiente para que o aluno conquiste futuramente um bom emprego. O debate pedagógico deixa de girar em torno da igualdade política dos cidadãos para passar a se atentar à desigualdade social entre os membros da sociedade, situação em certo grau motivada pelo modelo de Estado de Bem-Estar. O tema educacional central será a “igualdade das oportunidades” não no sentido de garantir igualdade social, mas de oferecer iguais oportunidades iniciais de ocupar determinado lugar em uma sociedade desigual. Esse enfoque permeará também o discurso ideológico em torno da educação profissional especialmente por ser atribuída a ela a possibilidade de combater as desigualdades por meio da oferta de formação que represente garantia de emprego e ascensão social. Antes de discutir sobre a classificação de Charlot relativa ao Estado Regulador, será necessário contextualizar as repercussões da crise do capitalismo de 1970.

1.2.1. Estratégias do capitalismo para superação da crise de 1970

O final dos anos 1960 já indicava ao mundo capitalista sinais de esgotamento da forma de produção dominante da época, denominada fordismo/taylorismo, que envolveu uma racionalização da produção e do trabalho que inovou a grande indústria a partir da segunda década do século XX ao estabelecer elementos técnicos e organizacionais como a produção em série, o controle de tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista, a fragmentação das funções laborais, a constituição do operário-massa e as unidades fabris concentradas e verticalizadas (ANTUNES,

2010). O pioneirismo do fordismo/taylorismo é creditado ao estadunidense Henry Ford que aplicou a iniciativa em sua fábrica automobilística, a Ford, juntamente com apoio de métodos de gestão industrial elaborados por Frederick Taylor.

Acerca da crise que repercutiu sobre o modelo fordista/taylorista, explica Corrêa (1997, p. 203) que “a lucratividade das empresas foi duramente afetada pela soma de diversos fatores (inerentes à própria lógica do fordismo e aos limites técnicos decorrentes da organização científica do trabalho), que impediram o contínuo aumento da produtividade”. A situação se agravou em meados da década de 1970, ocasião de elevação da taxa de juros, mudanças do preço do petróleo e consequente queda de investimentos, desemprego e redução de renda. Estava formado o quadro que ficou conhecido como crise do capitalismo dos anos 1970.

Para a reestruturação produtiva e industrial, a resposta do capital foi o desenvolvimento do toyotismo/acumulação flexível. Já como opção política, assistiu-se ao renascimento do neoliberalismo. Ambos estão intrinsecamente articulados ao ponto de ser preciso situar historicamente cada um a fim de que seja possível assimilar os pormenores dessa nova ordem política, econômica e social que vigora até hoje, em maior ou menor grau, nos países capitalistas.

A crise do sistema capitalista registrada na década de 1970 gerou a propagação da nova forma de produção conhecida por toyotismo o qual tem como base o paradigma da acumulação flexível. O novo modelo recebeu essa denominação por ter sua origem na fábrica de veículos japonesa Toyota. Para melhor compreendê-lo, torna-se válido assimilar previamente os mecanismos implementados por aquele que o antecedeu, o fordismo/taylorismo, uma vez que existem elos entre os mesmos que não podem ser ignorados. O toyotismo aprofundou as influências da produção do capital sobre a subjetividade do ser humano em uma continuação ao que já se procurava estabelecer na era do fordismo.

Se Gramsci fez indicações tão significativas acerca da concepção *integral* do fordismo, do “novo tipo humano”, em consonância com o “novo tipo de trabalho e de produção”, o toyotismo por certo aprofundou esta *integralidade* (ver Gramsci, 1976: 382). O *estranhamento* próprio do toyotismo é aquele dado pelo “envolvimento cooptado”, que possibilita ao capital apropriar-se do *saber* e do *fazer* do trabalho. Este, na lógica da integração toyotista, deve *pensar* e *agir* para o capital, para a produtividade, sob a *aparência* da eliminação efetiva do fosso existente entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho. Aparência porque a concepção efetiva dos produtos, a decisão de *que* e de *como* produzir não pertence aos trabalhadores. O resultado do processo de trabalho corporificado no produto permanece *alheio* e *estranho* ao produtor, preservando, sob todos os aspectos, o *fetichismo* da mercadoria. A existência de uma *atividade autodeterminada*, em *todas* as fases do processo produtivo, é uma absoluta impossibilidade sob o toyotismo, porque seu comando permanece movido pela lógica do sistema produtor de mercadorias. *Por isso pensamos que se possa dizer que, no universo da empresa da era da produção japonesa, vivencia-se um processo de estranhamento do ser social que trabalha, que*

tendencialmente se aproxima do limite. Neste preciso sentido é um estranhamento pós-fordista. (ANTUNES, 2010, p. 40, grifos do autor)

O trabalhador, outrora responsável por atuar em atividades específicas e de caráter fragmentado, vivenciará no toyotismo o requisito de ser polivalente, capaz de responder por diversificadas funções laborais. Nessa forma de produção, deseja-se que o empregado atue em equipe e que apresente produtividade continuamente. A primeira fase do modelo japonês ofereceu vantagens como emprego vitalício e ganhos salariais em decorrência de rendimento funcional, gerando a busca por um comprometimento do empregado com a fábrica, com a “Família Toyota”. Alguns resultados mais imediatos de medidas como essas refletiram nas jornadas de trabalho, destacadamente por causa do acúmulo de horas extras, e no enfraquecimento da representação sindical e política dos trabalhadores que agora se viam envolvidos pelo chamado sindicalismo de empresa por meio do qual o sindicato se submete à hierarquia empresarial.

No toyotismo, explica Antunes (2010), retira-se a opção de produzir em série e em massa para se investir em demanda flexível, enxuta, em uma condição do estoque mínimo. A gestão da força de trabalho encontra expressões como Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a “qualidade total”, *just in time*, “gerência participativa”, flexibilização. A era da acumulação flexível influencia mercados, hábitos de consumo, processos laborais, perspectivas de qualificação do trabalhador.

Inúmeras inovações organizacionais recentes (círculos de controle de qualidade, grupos semi-autônomos, *job rotation*, gestão participativa) exigiram redefinições nas modalidades de formação profissional; porém, o paradigma da flexibilização tem, sobretudo, aumentado as diferenças entre os trabalhadores. As posições dos técnicos altamente qualificados, dos trabalhadores polivalentes e daqueles sem nenhuma qualificação reorganizaram-se em novas hierarquias e em novas estratificações, obedecendo o imperativo da acumulação e do comando empresarial. Muito mais do que antes, a formação profissional pode assumir características de efemeridade, uma vez que as qualificações tornam-se mais rapidamente obsoletas. (CATTANI, 1997, p. 97)

O modelo japonês no mundo capitalista coincide com uma época fortemente marcada por inovações tecnológicas nos níveis de automação, microeletrônica e robótica, especialmente a partir da década de 1980. Na verdade, reconhece-se que tais inovações são incentivadas pelos operadores dessa nova forma de produção uma vez que quanto mais investimento em tecnologia, mais lucrativo fica o negócio investido por eles já que os processos de produção se aperfeiçoam sobremaneira. Tornaram-se também inevitáveis as mudanças nas relações de trabalho e de desenvolvimento do capital em escala mundial.

Concomitante às transformações tecnológicas impostas pelo toyotismo na nova forma de produção, o processo de superação da crise econômica capitalista nos anos de 1970 impõe a globalização, que abarca uma série de fenômenos que afetam mundialmente a economia, a tecnologia, a cultura, os meios de comunicação, a vida em sociedade como um todo. Essa mundialização proporciona um leque maior de opções de mercados consumidores e de oferta de mão de obra em que o método se pauta pelo menor custo. O desemprego estrutural se expande principalmente porque o modelo toyotista e o paradigma de acumulação flexível viabilizam-se a partir de um número mínimo de trabalhadores formais, além de temporários ou subcontratados. Gera-se uma horizontalização em muitos níveis da produção que, por efeito cascata, influencia e determina a difusão das mesmas práticas na rede de fornecedores. “Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase” (ANTUNES, 2010, p. 24).

O neoliberalismo e o toyotismo/acumulação flexível representam a base hegemônica do modelo político e econômico do capitalismo atual. Acerca dessa questão, Antunes (2010, p. 38) destaca que “o modelo japonês está muito mais sintonizado com a lógica neoliberal do que com uma concepção verdadeiramente social-democrática”. Também favorecida com a crise econômica dos anos 1970 para sua inserção mundial, a corrente neoliberal fundamenta-se, em linhas gerais, na economia de livre mercado, no Estado Mínimo, na supremacia da iniciativa privada para funcionamento da organização econômica e social. A esse respeito, um dos principais teóricos do neoliberalismo, o economista norte-americano Milton Friedman, resumiu a função do Estado sob a perspectiva de que

Convém que usemos o governo para fornecer uma estrutura econômica estável à economia livre – isto é parte da função de fornecer uma estrutura legal estável. É também conveniente que o governo forneça uma estrutura geral econômica e legal que permita aos indivíduos fazer a economia crescer, se isto estiver de acordo com seus valores. As áreas mais importantes da política governamental que são relevantes para a estabilidade econômica estão constituídas pela política monetária e pela política fiscal. (FRIEDMAN, 1977, p. 42)

Segundo Friedman (1977), pois, a defesa é de que o Estado deve restringir ações de cunho intervencionista no mercado a fim de que não fira liberdades políticas e econômicas. As restrições da ação estatal se estendem às políticas sociais. No caso do problema da pobreza, por exemplo, sua sugestão central gira em torno da defesa de que o amparo aos pobres seja feito por meio da

filantropia. Caso o Estado decida por um programa governamental específico de combate à pobreza poderá fazê-lo apenas se não houver interferências nas ações do livre mercado.

Do ponto de vista histórico, o neoliberalismo foi articulado em países de capitalismo avançado, especialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, apesar de ele já estar inscrito em obras anteriores ao conflito como em *Liberalismo segundo a tradição clássica*, de autoria do austríaco Ludwig von Mises, de 1927. No pós-guerra, tratou-se de uma resposta direta ao modelo de Estado de Bem-Estar social que tem como inspirações as propostas keynesianas e neokeynesianas. Na teoria econômica creditada ao economista britânico John Maynard Keynes, o Estado assume papel intervencionista e regulador em relação à vida econômica da sociedade. Friedrich Hayek, discípulo de Von Mises, será um dos mais importantes críticos desse Estado interventor singularmente ao publicar, em 1944, um dos livros clássicos sobre o neoliberalismo, *O caminho da servidão*.

Quando foram inicialmente divulgadas, as ideias neoliberais não tiveram adesão uma vez que representavam pouco crédito diante do auge do capitalismo, registrado nas décadas de 1950 e 1960. Restrições neoliberais formavam um contraste impopular em relação a uma era de grande crescimento econômico, pleno emprego e ênfase do Estado atuante em políticas sociais (ANDERSON, 1995).

Tudo muda a partir dos anos 1970, quando o mundo capitalista avançado entrou em grave recessão econômica, com baixas taxas de crescimento e altos índices inflacionários. A partir daí, as ideias neoliberais começaram a ganhar notoriedade, pondo em xeque a política de cunho social-democrático. Além de atribuírem aos sindicatos a responsabilidade pela crise, os teóricos do neoliberalismo apontaram que a origem dela fundamentava-se mais especificamente na atuação do movimento operário o qual, segundo eles, “havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Anderson (1995) expõe que as soluções neoliberais, portanto, passavam por uma reinvenção do Estado, que reduziria seus investimentos em gastos sociais e mudaria suas ações na economia, promovendo disciplina orçamentária, reformas fiscais e estabilidade monetária. Por outro lado, esse mesmo Estado estaria responsável por restaurar taxas de desemprego, criando um exército de reserva de trabalho como pressão aos sindicatos. Com isso, estava formada a receita para combater o ciclo implantado de redistribuição social que, na visão neoliberal, havia desfigurado a acumulação capitalista e o livre mercado.

O primeiro país de capitalismo avançado a colocar em prática o programa do neoliberalismo foi a Inglaterra, no governo Thatcher, iniciado em 1979. Em seguida, em 1980, Reagan implantava

a mesma experiência nos Estados Unidos, seguidos por outras nações da Europa Ocidental nos anos seguintes. Antes disso, é necessário sublinhar a experiência pioneira de medidas neoliberais adotadas pelo Chile durante a ditadura de Pinochet, nos anos 1970, em que a influência essencial tanto em teoria quanto em prática decorreu das ideias de Milton Friedman. Afirmar Anderson (1995, p. 19) que “o Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos”. O neoliberalismo chileno motivou e justificou posteriormente o estabelecimento de relações próximas entre o Chile de Augusto Pinochet e a Inglaterra de Margaret Thatcher.

A força do neoliberalismo cresceu ainda mais após a queda do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética, consolidada até o início da década de 1990. Essa ideologia tornou-se então um fenômeno hegemônico nos países capitalistas, mesmo não tendo garantido taxas de crescimento nos moldes de 1950 e 1960 e tendo criado sociedades mais desiguais (ANDERSON, 1995).

A esfera da ação estatal é reduzida a aquilo que ficou conhecido por Estado Mínimo, correspondendo à terceira fase classificada por Charlot (2009) como Estado Regulador. Permanece a busca pelo desenvolvimento, mas o Estado altera sua atuação para um papel mais regulador em termos de ações no campo socioeconômico. O neoliberalismo, com a disseminação do livre mercado, se fortalece; a globalização é expandida e torna cada vez mais interdependentes economias, sociedades e culturas.

No mesmo tempo, esmorece o Estado de Bem-Estar. Sendo assim, os indivíduos são cada vez mais abandonados à sua própria sorte, em uma sociedade em que a concorrência vira norma legítima de relacionamento. O outro já não é um cidadão com quem se compartilha o presente e o futuro, tornou-se um concorrente. [...] Na sociedade globalizada, seja ela “desenvolvida” ou “emergente”, o “cada um por si” torna-se norma e o dinheiro passa a ser a medida de todas as coisas. (CHARLOT, 2009, p. 32)

É importante ressaltar que desde seus primórdios – e não apenas a partir do processo de globalização –, o capitalismo se caracteriza por princípios como o individualismo e a valorização do dinheiro, mas fato é que a sociedade globalizada aprofunda essa caracterização. Assim, a escola se vê envolvida por um universo em que predominam produtividade, flexibilidade, eficiência, qualidade. A prática educativa no sistema capitalista tem se norteado por uma busca incessante e individualista por sucesso profissional. Na seara da educação, nela inclusa a formação profissional, a orientação neoliberal sedimenta-se na teoria do capital humano cuja origem remonta meados dos anos 1950. Ela nasce com Theodore W. Schultz, professor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, considerado o principal formulador da ideia de capital humano. Nessa

proposta, a educação se atrela à perspectiva de produtividade econômica uma vez que é enfatizada a formação de recursos humanos para o mercado.

A propósito da temática educação/neoliberalismo, Friedman (1977) considerava que as despesas educativas eram responsabilidade dos pais, que teriam liberdade de escolha sobre qual escola matricular seus filhos, postura esta que acabaria por estimular a competitividade das escolas, segundo o economista. Haveria, para os níveis primário e secundário, a combinação de escolas públicas e privadas, mas para o ensino superior a oferta seria exclusivamente realizada por uma rede privada de ensino. O que Milton Friedman defendia era que a rigor o Estado não deveria intervir nessa política social, mas se fosse estritamente necessária a intervenção, a sugestão é de que ela se desse preferencialmente a partir da iniciativa privada com a concessão de *vouchers* a quem deles precisasse.

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimos. (FRIEDMAN, 1977, p. 82)

O discurso de Milton Friedman deixa clara a posição neoliberal de não haver um incentivo direto à construção de um sistema genuíno de educação pública. Outra particularidade que se pode inferir é a posição de desprestígio da educação enquanto direito de cunho universal. Apesar do cenário educacional contextualizado durante a vigência do toyotismo e neoliberalismo, nota-se, entretanto, que no mesmo período posterior à crise econômica de 1970 registrou-se a renovação do discurso de educação para a cidadania. Um exemplo disso ficou registrado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), realizada em 1990. O evento recebeu influência decisiva do Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO). O documento dela originado bem como outros elaborados em conferências de mesma natureza realizadas em anos subsequentes estão em consonância com recomendações de organismos internacionais para a educação de dezenas de países, dentre eles, o Brasil. As orientações serviram de referência para a constituição de políticas educacionais

brasileiras, incluindo as ligadas à educação profissional, as quais serão abordadas mais apropriadamente a partir do segundo capítulo desta dissertação.

1.3. Cidadania na sociedade brasileira da década de 1980 e a contextualização da educação profissional

As condições criadas pelo toyotismo e pelo neoliberalismo nas sociedades de capitalismo avançado também tiveram reflexos sobre o Brasil, com os agravantes de o país não ter vivenciado um Estado de Bem-Estar e ter se constituído historicamente como nação periférica e dependente economicamente. Na década de 1980, a nova conjuntura do capitalismo – aliada a situações específicas como a má distribuição de renda e o desmantelamento do governo militar (1964-1985) – estimulou uma nova perspectiva da sociedade civil brasileira que tinha como principal tema, na época, a democracia. Apesar de considerada “perdida”, como hoje é lembrada a década de 1980 especialmente devido a insucessos na área econômica, tal adjetivo se mostra inadequado sob o ponto de vista sociopolítico, na visão de Gohn (2012). Para a estudiosa, o principal fato a se comemorar foi a capacidade que setores da sociedade demonstraram ter em se organizar coletivamente e propor reivindicações de diferentes frentes de cidadania e que indicavam grande desejo por participação, como o Movimento das Diretas Já² e outros apelos pela redemocratização do país.

Os direitos modernos de cidadania não foram suficientemente explorados no Brasil dos anos 1980. Segundo Gohn (2012), isso ocorreu devido ao tipo de desenvolvimento social existente no país agravado pelo fato de muitos brasileiros viverem em condições de significativa pobreza. Ações por cidadania ficaram restritas a concepções legais que procuravam garantir igualdade jurídica e também a questões básicas de sobrevivência humana como moradia, alimentação e saúde. Em que pesem os avanços acerca da consciência de direitos da cidadania pela sociedade brasileira na década de 1980, esse processo não aconteceu, contudo, isento de contradições próprias.

A questão da cidadania, categoria histórica e de importância fundamental como princípio educativo, alargou seus horizontes de atuação nos anos 1980, ao incorporar a problemática

² Informa Germano (2011, p. 213) que “O citado movimento visava o restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República, mediante a aprovação da emenda Dante de Oliveira em tramitação no Congresso. Entre o final de 1983 e abril de 1984 foram realizados grandes comícios no país inteiro, com a participação dos partidos de oposição – PMDB, PT e PDT – sob a liderança – símbolo do deputado Ulisses Guimarães, o ‘senhor diretas’. A referida emenda recebeu 298 votos a favor na Câmara, 65 contra, 112 ausências e 3 abstenções e com isso foi derrotada, pois era necessário receber 320 votos a favor. Todos os parlamentares que se abstiveram, votaram contra ou se ausentaram eram do PDS”

dos direitos coletivos e não apenas dos direitos individuais. Mas, justamente por ser uma categoria ampla, que extrapola as questões da participação e da educação, ela teve um desenvolvimento contraditório. De um lado inscreveu leis, demandas e reivindicações da população; consagrou o direito de participação dos até então tidos como “pobres e marginalizados” nos processos de negociação e de execução de políticas sociais (ainda que apenas como mão de obra, na maioria dos casos); e incorporou ao discurso das elites dirigentes a necessidade ao atendimento de demandas sociais consideradas até então como não legítimas para as classes populares (como urbanizar uma favela). Em síntese, o lado positivo da questão da cidadania foi o de ter elaborado uma concepção moderna, buscando construir e/ou aprimorar canais de representação e não ter se contentado com a concepção estreita de uma cidadania, restrita ao voto, no nível político.

Mas de outro lado, a busca de construção da cidadania levou a práticas equivocadas, ao privilegiamento de ações corporativas, segundo interesses dos grupos envolvidos, fazendo com que setores que deveriam se aproximar viessem a se degladiar (SABs versus CEBs, por exemplo), ou segundo interesses político-partidários (CONAM e Pró-Central de Movimentos Populares), transformando processos que deveriam privilegiar interesses coletivos gerais em processos de defesa de interesses específicos. (GOHN, 2012, p. 124, 125)

A mobilização de membros da sociedade civil durante a década de 1980 denotou suas insatisfações com uma série de iniciativas levadas adiante pelos governos do regime militar em políticas no campo da cidadania, sobretudo no que se refere aos direitos sociais, de acordo com Germano (2011). Na área habitacional, por exemplo, o déficit de habitações para a população menos favorecida se deu paralelamente ao privilégio de estratégias voltadas para o atendimento a grupos de alta renda e classe média e também a grandes empresas da construção civil. Na saúde, houve transferência de recursos públicos para a rede privada de hospitais e, no setor educacional, incentivou-se a privatização do ensino. Tudo isso em prejuízo à saúde e educação do setor público.

A lógica que norteou a execução de tais políticas estava calcada na negação dos direitos sociais – na exclusão social da maioria de ter acesso a habitação, saúde, educação – e, portanto, elas se voltaram, ao contrário, para a manutenção de privilégios e da concentração de renda. Isso provocou uma mobilização por parte de setores sociais prejudicados pela ação do Estado, envolvendo não somente os subalternos, o povo pobre das periferias, os favelados, mas também os segmentos proletarizados das camadas médias como professores, médicos, enfermeiros, dentistas, assistentes sociais, engenheiros etc., assalariados do Estado, que tiveram as suas condições de trabalho deterioradas e os salários aviltados. (GERMANO, 2011, p. 250, 251)

No período de declínio da ditadura, até mesmo os aliados do regime que pertenciam à classe burguesa deram sinais de esgotamento da aliança à medida que manifestaram o desejo por mais participação nas decisões governamentais e pela viabilização de mais autonomia estatal. A resistência da sociedade civil à continuidade dos governos militares não deixou de ser acompanhada de reações por parte do regime. Uma das estratégias foi modificar a metodologia da ação estatal em relação a políticas sociais voltadas para classes subalternas com vistas a alcançar legitimidade e

consenso social. Na política educacional, por exemplo, uma das iniciativas nesse sentido foi formalizada por meio do Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC) e do Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC), criados em 1980. Esses programas educacionais são caracterizados por Germano (2011) como obras de caráter compensatório e informal destinadas aos pobres.

Também foram introduzidos mecanismos de controle ao processo de democratização. “Para os militares, a democratização teria de ser controlada, ‘lenta, gradual e segura’. Por isso, eles reprimiram greves, prenderam líderes sindicais e intervieram em sindicatos. Ao mesmo tempo, procuraram, a todo custo, deter o crescimento eleitoral do MDB” (GERMANO, 2011, p. 217). Não por acaso, nesse mesmo quadro e apesar das manifestações da Campanha das Diretas Já em diversas partes do Brasil, a reivindicação popular de eleições diretas foi frustrada e o colégio eleitoral elegeu indiretamente Tancredo Neves o novo presidente da República. Antes de tomar posse, entretanto, Tancredo faleceu e o Brasil foi efetivamente governado pelo seu vice, José Sarney, entre 1985 e 1990.

O governo Sarney, que sucedeu o último militar no poder João Batista Figueiredo, esteve inscrito em um quadro de altos índices de inflação, recessão econômica, elevação do desemprego e das dívidas interna e externa. Também ficou conhecido por políticas focais e de alívio à pobreza em consonância a recomendações de organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial. Foi ainda durante esse período que o Brasil vivenciou o chamado tempo da Assembleia Nacional Constituinte, que teve início em 1987 e encerrou-se em 1988, ano da aprovação da nova Constituição brasileira que acentuou direitos políticos, sociais e subjetivos (FRIGOTTO, 2006).

Uma das principais reivindicações populares dos anos 1980 envolveu a questão educativa, com grande variedade temática em áreas como a ambiental, de minorias étnicas, contra discriminações, para o trânsito, contra o uso das drogas, em nível formal escolar e tantas outras. Houve uma que se sobressaiu dentre todas: a educação para a cidadania. Um exemplo pode ser conferido no documento que ficou conhecido como Carta de Goiânia de 1986, elaborada durante plenária da IV Conferência Brasileira de Educação, ocorrida na capital goiana com a participação de aproximadamente seis mil educadores. A Carta teve como principal consideração a defesa da escola pública, gratuita, laica e de qualidade como direito de todos os brasileiros, proteção esta que inclusive ficou inscrita na Constituição Federal de 1988.

Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino e de dever do Estado em promover meios de

garanti-la. Ao mesmo tempo, se comprometem a lutar pela efetivação destes princípios, organizando-se nas suas entidades, exigindo compromissos dos candidatos às Constituintes a nível federal e estadual e cobrando o cumprimento de medidas proposta para a democratização da educação. (CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 1986, p. 7, 8)

O tema da educação para a cidadania figurou como ponto predominante nessa fase histórica que o Brasil vivia uma vez que “esteve associada à ideia de juridização das relações sociais à medida que tomou como parâmetro aspectos relativos às leis, aos direitos, à construção de uma nova Constituição, à elaboração de leis orgânicas, planos diretores etc.” (GOHN, 2012, p. 69, 70). Esperava-se da educação a resposta a problemas estruturais gerados em decorrência da acumulação capitalista.

Na educação profissional, o início da década de 1980 reservou o encerramento oficial da principal política pública do regime militar para essa modalidade educacional, a qual foi materializada por meio da Lei n. 5.692/71 cuja experiência foi a escolha pelo modelo de profissionalização compulsória no então denominado 2º grau, que hoje corresponde ao ensino médio. Alguns motivos apontados por Germano (2011) para o fracasso dessa medida são: limite de recursos para expansão e equipamento da rede escolar; opção que contrariava a tendência quanto a esse nível de escolaridade em outras nações capitalistas; a discrepância prática e a crônica desatualização do sistema educacional em relação às atividades das empresas empregadoras; o não estancamento da procura por vagas na universidade; a não implantação efetiva da profissionalização nas escolas. As consequências dessa política podem ser percebidas no modelo que estruturou a educação brasileira nos níveis de ensino médio e superior e o posicionamento dos espaços escolares públicos e privados.

A reforma educacional do Regime foi particularmente perversa com o ensino do 2º grau público. Destruiu o seu caráter propedêutico ao ensino superior, elitizando ainda mais o acesso às universidades públicas. Ao mesmo tempo, a profissionalização foi um fracasso. O resultado foi o fortalecimento da rede privada, na medida em que ela assumiu efetivamente a função de instância preparatória para os vestibulares, criando para tanto um novo tipo de escola – exclusivamente propedêutica – , os chamados "cursinhos". (GERMANO, 2011, p. 190)

Além do esgotamento do modelo de profissionalização obrigatória proporcionada pela Lei n. 5.692/71, Frigotto e Ciavatta (2006) acrescentam que outras questões motivaram a pauta de debates em torno da educação profissional durante os anos 1980: a discussão da relação trabalho e educação *versus* educação e mercado de trabalho; a educação na Constituinte; e a nova lei da educação.

[...] os embates mais duros no processo constituinte e desde os primeiros debates da LDB deram-se em torno da educação tecnológica e profissional. A forte mobilização da sociedade civil vinculada aos interesses dos trabalhadores pela democratização e por uma nova função do Sistema S, o embate quanto à tese da gestão tripartite, a ser incluída no texto constitucional, e a orgânica resistência dos aparelhos de hegemonia do capital evidenciavam que a mentalidade empresarial e seus gestores não estavam dispostos de ir além da “modernização do arcaico”. (FRIGOTTO, 2006, p. 40, 41)

Frigotto (2006) expressa que quem se engajou com a luta democrática durante a década de 1980 nutria a esperança de que a conclusão da transição para a democracia com contornos progressistas poderia ocorrer a partir das eleições de 1989. Mas o autor avalia que três fatos, dois de cunho internacional e um nacional, colocaram em xeque essa pretensão. Os acontecimentos foram a *derrubada do Muro de Berlim*³, símbolo expoente da Guerra Fria⁴; o *Consenso de Washington*⁵, que representou um programa de ajustes e reformas que permitiram a desregulamentação da atividade econômica, privatização do patrimônio público e abertura irrestrita de economias de nações periféricas e semiperiféricas ao mercado internacional; e ainda a *eleição de Fernando Collor para presidência do Brasil*, governante este que deu os primeiros passos da cartilha neoliberal no país. Em conjunto, esses três fatos significaram a inserção definitiva do Brasil na era do neoliberalismo e das novas regras internacionais definidas pela globalização.

O Brasil dos anos 1980 envolve, portanto, um conjunto de itens variados. Por um lado, notam-se lutas populares pelo direito e pela cidadania, sendo estas mesmas já permeadas por contradições diversas. Por outro lado, a população sente as mudanças proporcionadas pela reestruturação capitalista evidenciadas pelas primeiras manifestações, em nível mundial, do neoliberalismo e da forma de produção toyotista e o paradigma da acumulação flexível. A educação profissional foi introduzida nesse novo enredo, sendo alvo de políticas públicas que objetivaram

3 Construído a partir de 13 de agosto de 1961, o muro de Berlim dividia esta cidade em duas áreas: *Berlim Oriental*, capital da República Democrática Alemã (RDA), conhecida também como Alemanha Oriental, sob influência da ex-URSS e *Berlim Ocidental*, controlada pela República Federal da Alemanha (RFA), ou Alemanha Ocidental, sob interferência dos EUA. A construção foi simbólica no contexto da Guerra Fria porque sintetizou a bipolaridade de duas propostas de desenvolvimento: o capitalismo e o socialismo. Em 09 de novembro de 1989, houve liberação da travessia entre as duas partes de Berlim, marcando o fim do sistema soviético na Alemanha e o início do fim da URSS. Anos depois a Alemanha seria novamente unificada. (BRASIL ESCOLA, 2017b)

4 “A Guerra Fria, que teve seu início logo após a Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991) é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, disputando a hegemonia política, econômica e militar no mundo”. (SO HISTORIA, 2017, s/p)

5 “O **Consenso de Washington** foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Essa reunião foi convocada pelo *Institute for International Economics*, sob o nome de '*Latin America Adjustment: How Much has Happened?*' e envolveu instituições e economistas de perfil neoliberal, além de alguns pensadores e administradores de países latino-americanos.” (BRASIL ESCOLA, 2017a, s/p, grifos do autor)

adequar formação do trabalhador com uma nova materialidade do mercado de trabalho. O caminho traçado pelo Brasil entre os anos 1990 e os dias atuais será o tema a ser tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DOS GOVERNOS FHC E LULA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA CONSTITUIÇÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC

Neste segundo capítulo, propõe-se uma análise daquilo que foi contemplado pelas políticas de educação profissional no Brasil, tendo como recorte inicial os períodos dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Quais foram as respostas do Estado para essa modalidade educacional em cada gestão? O que caracterizou tais iniciativas e como elas se interligaram com a cidadania, importante pauta da sociedade brasileira nos anos 1980? Como estas políticas são avaliadas por estudiosos da educação profissional?

Esses esclarecimentos são requisitos básicos para situar as condições que geraram a criação da Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (BF/PRONATEC), principal política pública de educação profissional articulada durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), objeto desta pesquisa. As respostas que são buscadas exigem também uma leitura sobre a realidade específica da educação profissional brasileira, imbuída de dilemas, contradições e desafios. Para essa finalidade, coloca-se inicialmente em debate essa contextualização, tendo como ponto de partida o entendimento da complexa relação histórica entre trabalho e educação.

2.1. O vínculo histórico entre educação e trabalho e o percurso contraditório da formação profissional no Brasil

A distinção dos seres humanos em classes, sucintamente diferenciadas como a classe dos proprietários e a dos não-proprietários, relaciona-se com uma ruptura forjada no âmbito da educação cuja identificação anteriormente se articulava com o próprio processo de trabalho. Afirmo Saviani (2007) que o escravismo antigo é responsável pela formação de duas categorias de educação, cada qual voltada para uma classe definida: uma destinada aos homens livres, proprietários, que originou propriamente a instituição escolar que tinha a finalidade de tratar de

atividades intelectuais e outros pontos; e outra para a educação de escravos e serviçais, por sua vez assimilada ao próprio processo laboral.

Essa separação entre escola e produção reflete, por sua vez, a divisão que se foi processando ao longo da história entre trabalho manual e trabalho intelectual. Por esse ângulo, vê-se que a separação entre escola e produção não coincide exatamente com a separação entre trabalho e educação. Seria, portanto, mais preciso considerar que, após o surgimento da escola, a relação entre trabalho e educação também assume uma dupla identidade. De um lado, continuamos a ter, no caso do trabalho manual, uma educação que se realizava concomitantemente ao próprio processo de trabalho. De outro lado, passamos a ter a educação de tipo escolar destinada à educação para o trabalho intelectual. (SAVIANI, 2007, p. 157)

O autor completa que as repercussões da Revolução Industrial para a escola colocaram em destaque a separação entre instrução e trabalho produtivo, exigindo desta instituição um posicionamento quanto ao mundo da produção. Observaram-se duas manifestações: a primeira, de escolas profissionais para os trabalhadores e “escolas de ciências e humanidades” para futuros dirigentes; e a segunda, de escola única diferenciada, que internamente distribuía os estudantes para funções conforme sua origem social.

As observações feitas por Saviani (2007) oferecem indicações para o processo que se efetivou na educação profissional do Brasil no que tange a uma escola dualista e incrementada pelo ponto fundante das desigualdades de classe do capitalismo. Ela caracterizou-se, em diversos momentos, pela existência de uma situação de dicotomia entre ensino de caráter geral e de cunho profissional/técnico e pela diferenciação de classes sociais. Ao examinar a trajetória da educação profissional no Brasil, baseando-se em estudiosos como Frigotto (2013) e Oliveira (2003), por exemplo, encontram-se alguns traços comuns na maioria das políticas públicas educacionais para esse tipo. Os principais são a desvinculação de ensino propedêutico e profissional, a fragmentação curricular e a escolha de membros das camadas populares para o público-alvo, tendo o grifo da hegemonia de políticas compensatórias. Os autores citados avaliam que a ausência de disciplinas de caráter geral em cursos de educação profissional e o viés assistencialista dos mesmos ao longo de muitas experiências na área não favoreceram a cidadania de trabalhadores.

Quando se aborda a caracterização da formação profissional, encontra-se em Cattani (1997) uma classificação de duas modalidades a esse respeito. No primeiro caso, que é o mais difundido, ela é considerada como visão restrita e operacional de se preparar o aluno para o trabalho e se referencia como um subproduto do sistema escolar ou como resposta a necessidades pontuais definidas por estratégias empresariais. Nesta categoria, a formação profissional é entendida como prevenção ou combate ao desemprego. Já na segunda classificação, há uma ampliação quanto ao

status teórico da formação profissional especialmente quanto a características políticas e sociais. Nela estão presentes debates sobre o papel da escola e também sobre o trabalho como princípio educativo em contraste com uma perspectiva de submissão à lógica produtivista. Oliveira (2003) oferece uma análise acerca das entrelinhas que cercam as duas modalidades, sob o ponto de vista da formação para a cidadania no capitalismo atual, ao afirmar que

A escola, ao ser concebida como um espaço quase que restritamente direcionado à formação para o trabalho, desvincula-se da sua responsabilidade de ser um agente provedor de conhecimentos práticos e teóricos que contribuam para que os educandos intervenham na sociedade de forma mais crítica e organizada. Em outras palavras, o reducionismo educacional presente nas proposições ligadas às teorias que subordinam a educação a um projeto de competitividade econômica e de disputa por uma vaga no mercado de trabalho estabelece, na arena pedagógica, uma concepção de cidadão minimizada e fragmentada. Compreende o sujeito-cidadão preso, exclusivamente, à possibilidade de instituir sua cidadania pela compra dos direitos no mercado, e não como aquele que pode e deve alcançar a satisfação das suas necessidades pela luta política. (OLIVEIRA, 2003, p. 41)

Paz e Oliveira (2012) comentam que a qualificação profissional tem sido considerada, nos discursos governamentais e empresariais, como ingrediente que elevará a valorização da força de trabalho, particularmente em face das constantes transformações do mundo do trabalho, como a introdução de novas tecnologias baseadas na microeletrônica, por exemplo. Os autores assinalam que a ideia de qualificar atualmente não está mais traduzida como “estoque de conhecimentos e habilidades”, mas sim como expressão de uma concepção que se alicerça em competências e em um perfil de profissional que adota uma postura ativa e propositiva no ambiente laboral. Todavia, mesmo com atendimento às exigências de mais qualificação e formação, os índices de desemprego e subemprego continuam a atingir diversas camadas sociais, o que dá margem para a interpretação de que a exigência de maior nível de habilidade profissional tem omitido a real situação em que se encontra a força do trabalho no sistema capitalista atual.

Afirma-se, nesse contexto, que a pedagogia das competências e a tese da empregabilidade, amplamente criticadas por Oliveira (2001) e Ramos (2001), aparecem como antídoto para amenizar o problema do desemprego e da pouca inserção profissional dos trabalhadores, culpabilizando-os por não se tornarem empregáveis no mundo da economia. Essa pedagogia tem-se consubstanciado com a principal ideologia do modo capitalista, capaz de funcionar como um cimento que dá organicidade a uma visão de mundo que se quer tornar hegemônica, atrelando o problema da falta de emprego a uma questão de qualificação profissional, e não a uma opção política de um sistema societal pautado na exploração do trabalho humano. (PAZ; OLIVEIRA, 2012, p. 136, 137)

A definição de empregabilidade baseia-se na eliminação de postos de trabalho e no aumento de competição entre os trabalhadores. Por meio dela, retira-se a responsabilidade do capitalismo e do Estado quanto ao desemprego, creditando a este o reflexo de uma falta de preparo educacional dos trabalhadores. O conceito de competências se articula ao da empregabilidade pois institui as condicionantes para que o segundo exista. Ambos se inserem nesse ambiente como justificativas para a construção de economia com maior potencial de competitividade e produtividade (OLIVEIRA, 2003).

A complexidade que se dá em torno desse assunto fundamenta-se no pressuposto de que a educação não poderia estar combinada a um conjunto de desigualdades. Cunha (1977) justifica a falsidade dessa alegação a partir de argumentos como o sistema desigual de oportunidades de escolarização, a diferença de qualidade entre as escolas dos mais pobres e dos mais abastados e outras dificuldades econômicas externas que prejudicam a própria sustentação de alunos de classes menos favorecidas no interior das instituições escolares.

O que notamos é que esses discursos lamentam as conseqüências dessa ordem econômica, deixando intocados, entretanto, os mecanismos que as produzem. Paralelamente, imaginam uma educação que venha a subverter essa “origem iníqua”, esquecendo ou deixando de dizer que essa mesma educação, também pelos seus próprios mecanismos quotidianos, discrimina amplos setores sociais. Ainda mais, fazem crer que o sucesso ou o fracasso escolares são produto único das “razões de ordem intelectual”, ou seja, dissimulam tanto os seus próprios mecanismos de discriminação quanto os da própria ordem econômica. (CUNHA, 1977, p. 57)

Na educação profissional brasileira, uma crítica de estudiosos que alinha certa fragilidade da área em termos de qualidade é a oferta de cursos que possuem um currículo que não privilegia a educação integral do sujeito. Oliveira (2012), por exemplo, considera a escola como um espaço de formação humana de cunho multidimensional e defende que “a formação profissional voltada à emancipação do trabalhador e ao enfrentamento do processo de alienação e de precarização que lhe afeta é uma perspectiva de formação do educando em múltiplas dimensões” (OLIVEIRA, 2012, p. 98). Acerca desse aspecto, em referência ao currículo que circunscreve a educação profissional, Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) fazem a seguinte afirmação:

Discutimos que um currículo integrado tem o trabalho como princípio educativo no sentido de que este permite, concretamente, a compreensão do significado econômico, social, histórico, político e cultural das Ciências e das Artes e da Tecnologia (Ramos, 2005, p. 108). Um currículo assim concebido baseia-se numa epistemologia que considere a unidade de conhecimentos gerais e conhecimentos específicos e numa metodologia que permita a identificação das especificidades desses conhecimentos quanto à sua historicidade, finalidades e potencialidades. Baseia-se, ainda, numa pedagogia que visa à construção conjunta de conhecimentos gerais e específicos, no sentido de que os primeiros

fundamentam os segundos e estes evidenciam o caráter produtivo concreto dos primeiros (idem, *ibid.*, 109). Nessa perspectiva, não procede delimitar o quanto se destina à formação geral e à específica, posto que, na formação em que o trabalho é princípio educativo, estas são indissociáveis e, portanto, não podem ser predeterminadas e recortadas quantitativamente. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1098, 1099)

A respeito de outra questão que acaba por envolver a discussão em torno de um ideal de currículo, tem-se também a necessidade de compreender que o desenvolvimento da formação profissional em países como o Brasil esbarra nas dificuldades de garantias de uma educação regular, fundamental e média universalizada, especialmente por parte das camadas menos favorecidas socioeconomicamente, comumente alvos de programas de formação profissional fomentados por agências internacionais em articulação com os governos locais. Em nações desenvolvidas, como a Alemanha, a educação básica universalizada precede a formação profissional e há articulação entre ambas e ainda com outras instâncias de vida, observando-se dessa maneira que “o dualismo social e educacional (inerente ao mundo capitalista) é atenuado pelas conquistas sociais que garantem melhor educação e melhores condições de trabalho ou de suporte do Estado na situação de desemprego” (CIAVATTA, 2006, p. 135). Além disso, a autora ressalta que nos países com esse tipo de experiência, nota-se que são menores os preconceitos relativos à divisão entre trabalho manual/trabalho intelectual em comparação à realidade de nações latino-americanas.

Para entender a forma como tem se dado a trajetória da educação profissional brasileira, é preciso atinar-se ao cotidiano da educação básica, em especial no que se refere ao ensino médio, pois este representa a fase final daquela. O Ministério da Educação afirma que “a educação básica é o caminho para assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para **o exercício da cidadania** e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015b, grifos nossos). Tal definição é oportuna principalmente ao compará-la ao que essa instância política e administrativa do governo federal exprime a respeito da educação profissional e tecnológica:

Para além da integração com o mundo do trabalho, a educação profissional e tecnológica deve incorporar elementos inseridos no âmbito das relações sociais na perspectiva da **promoção** da equidade, da igualdade de gênero, do combate à violência contra o jovem e a mulher e **da cidadania**. Neste contexto, aponta-se para a perspectiva de formação de um trabalhador capaz de compreender a realidade e ultrapassar os obstáculos que ela representa; de pensar e agir em prol das transformações econômicas, culturais e sociais imprescindíveis para a construção de um país menos desigual e mais justo. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015c, grifos nossos)

É possível reparar semelhanças nos objetivos das duas esferas de educação, particularmente no que se refere à formação para cidadania. Se assim é, por qual razão a maioria das experiências de educação profissional ao longo da história parece indicar o contrário do que é projetado? Autores como Frigotto (2013) avaliam que o insucesso para formação cidadã por meio de políticas de educação profissional no Brasil ocorre especialmente quando existe a desvinculação do ensino básico com o profissionalizante.

No plano da formação profissional, a cidadania supõe a não separação desta com a educação básica. Trata-se de superar a dualidade estrutural que separa a formação geral da específica, a formação técnica da política, lógica dominante no Brasil, da Colônia aos dias atuais – uma concepção que naturaliza a desigualdade social postulando uma formação geral para os filhos da classe dominante e de adestramento técnico profissional para os filhos da classe trabalhadora. (FRIGOTTO, 2013, s/p)

Para uma avaliação sucinta quanto ao ensino médio brasileiro, pode-se tomar como ponto de partida o posicionamento de Frigotto (2013, s/p) quando afirma que “como a escola e os processos formativos não são apêndices da sociedade, mas parte constituinte dela, a desigualdade social se reflete na desigualdade educacional”. Para ilustrar essa situação, ele analisa especificamente o envolvimento do ensino de nível médio com a formação profissional, começando pelo contraste de valores de investimento público no ensino médio. Ele informa que o custo econômico anual é de aproximadamente R\$ 8 mil para o sistema federal, que abrange 1,2% dos alunos matriculados no ensino médio, contra R\$ 2 mil por ano para os jovens das escolas estaduais, que representam 85,9% de matrículas, conforme dados do Censo do INEP/MEC de 2011, citados pelo autor.

Mas o alarmante é o que revela a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2011) sobre a negação do direito ao ensino médio aos jovens brasileiros. Dezoito milhões de pessoas entre 15 e 24 anos estão fora da escola e 1,8 milhão, em idade de estar no ensino médio, não o estão frequentando. Na faixa de entrar na universidade (18 a 24 anos), 16,5 milhões de jovens, ou seja, 69,1% não estudam. Pode-se concluir que o Brasil não tem de verdade ensino médio. (FRIGOTTO, 2013, s/p)

Além daquilo que abrange a pesquisa citada acima, o quesito da qualidade é outro grande desafio para o sistema educacional brasileiro, principalmente para o ensino médio. Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2015, divulgados em setembro de 2016, demonstram essa afirmação ao se constatar que, em uma escala que vai de 0 a 10, o desempenho de

alunos desse nível de escolaridade no Brasil abrangeu nota 3,7, índice que tem se mantido desde a edição da avaliação realizada em 2011. A média esperada para essa etapa escolar era de 4,3. No IDEB 2015, os estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) conseguiram ultrapassar a meta estabelecida para eles, que era 4,9, obtendo o resultado de 5,5. Já no caso dos anos finais (6º ao 9º ano), a média registrada foi de 4,5, abaixo do objetivo de 4,7. Criado em 2007, o IDEB é o índice que avalia a qualidade dos ensinos fundamentais e médio em escolas públicas e privadas. O indicador é divulgado a cada dois anos e é calculado com base nos dados do Censo Escolar, com informações enviadas pelas escolas e redes, e médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como a Prova Brasil (UOL EDUCAÇÃO, 2016).

Como se percebe, as indicações sobre o que perpassa a formação profissional no Brasil oferecem uma noção dos desafios que são colocados para o planejamento e execução de políticas públicas para essa modalidade educacional no país.

2.2. Políticas públicas de educação profissional dos governos FHC e Lula

O conceito de políticas públicas abrange diretamente o tema da cidadania uma vez que “o processo de ampliação e garantia de direitos, por demanda de cidadania e realização dos direitos humanos, enseja um incremento da intervenção do Estado no seu domínio. Esta é uma condição para concretização das políticas públicas como materialidade” (PAZ; OLIVEIRA, 2012, p. 146). A educação, incluída a qualificação profissional, encarada como direito das pessoas, assume dimensão e caráter públicos e por isso também atende condições para ser alvo de política pública.

Foi a partir da década de 1980 que os estudos sobre políticas públicas ganharam mais espaço no Brasil, especialmente nos âmbitos da Ciência Política e da Sociologia, com atenção ao período do fim da ditadura militar. Na área educacional, o interesse também foi despertado a partir de iniciativas que procuravam assimilar a dimensão da política pública de então para a educação (AZEVEDO, 2004).

Para analisar especificamente a política educacional, a primeira providência é articulá-la com o planejamento global que a sociedade faz em prol de seu próprio projeto por meio da ação estatal, conforme recomenda Azevedo (2004). Esta direção envolve uma totalidade que abrange as políticas públicas as quais, por sua vez, estarão inseridas em um projeto de sociedade que está permeado por fatores sociais e históricos diversos. No caso das sociedades modernas, há uma

concepção de organização societal por meio de setores, como setor de transportes, educacional, de saúde, segurança, bancário e outros. Com envolvimento de interesses de naturezas por vezes conflitantes, busca-se então a ação estatal para enfrentar tais disputas. A autora esclarece que a influência de cada grupo ou setor dependerá diretamente de seu grau de organização e articulação, sendo este ponto o fundamento primordial para a compreensão do padrão adotado em relação à determinada política. As estruturas de poder e as dimensões simbólicas vivenciadas no interior da coletividade também estão inseridas na constituição de políticas públicas.

[...] quando se enfoca as políticas públicas em um plano mais geral, e, portanto, mais abstrato isto significa ter presente as estruturas de poder e de dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o *locus* da sua condensação, como sugeriu POULANTZAS (1980). Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. Outra importante dimensão que se deve considerar nas análises é que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria. Neste sentido, são construções informadas por valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade. (AZEVEDO, 2004, p. 5, 6)

No caso da história mais recente da educação profissional no Brasil, singularmente a partir dos anos 1990, a gênese das políticas públicas dessa modalidade educacional liga-se com a influência de organismos internacionais junto a governos latino-americanos. No início daquela década havia uma expectativa em torno de uma mudança de posicionamento internacional das economias da América Latina, que as tornasse mais competitivas e com registros de redução de pobreza (OLIVEIRA, 2012).

A educação assumiu um papel ideológico importante naquele tempo visto que organizações como o Banco Mundial, por exemplo, conferiram a ela o poder de servir como instrumento de mobilidade social para os estudantes e a atribuição de elevar o patamar de competitividade das nações em desenvolvimento. As reformas educacionais desencadeadas no Brasil e em outros países latino-americanos nos anos 1990 foram influenciadas por estudos elaborados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que tinham como principais proposições a formação por competências e a tese da empregabilidade. A posição expressa pelo CEPAL é de que o combate à pobreza se vincula diretamente ao investimento em ciência e tecnologia e à mais qualificação dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2003; 2012).

Na década de 1990, a reforma da educação profissional brasileira coincidiu com a implementação de mudanças políticas que tinham o objetivo de seguir as tendências neoliberais do capitalismo globalizado. A ordem do dia para nações situadas fora do bloco dos países industrializados na ocasião foi o estabelecimento de iniciativas como reestruturação do Estado, liberação da economia ao capital estrangeiro, desregulamentação das relações trabalhistas e a diminuição da ação estatal em políticas sociais. Os reflexos dessas medidas estão presentes em áreas diversas da sociedade brasileira ainda hoje, incluindo a educação profissional.

Foi contemplada, nas reformas realizadas na educação nos anos 1990, uma expressividade nada desprezível em torno da lógica econômica. Frigotto e Ciavatta (2006) são categóricos ao afirmar que as políticas educacionais implantadas nessa época foram fruto de processos de privatização da educação e de ações orientadas por pragmatismo, tecnicismo e economicismo. Para esses autores, as recomendações dos organismos internacionais para o setor educacional acabaram por se tornar a política oficial do governo brasileiro. A esse respeito e em relação à formação profissional, Oliveira (2003) indica um exemplo que expõe que a recomendação do Banco Mundial se alicerça no princípio de que ela deve ser gerenciada pela iniciativa privada.

Para o Banco Mundial, a presença da iniciativa privada na oferta da educação profissional assenta-se em dois pressupostos. O primeiro refere-se ao fato de que o poder público, em virtude de sua burocracia, mostra-se incapaz de acompanhar as mudanças e necessidades do setor produtivo. O segundo diz respeito ao fato de que a qualificação profissional tem repercussão direta no aumento da produtividade das empresas e na renda dos trabalhadores. Nesse sentido, nada mais justo que os beneficiados pagarem por estes serviços. (OLIVEIRA, 2003, p. 54)

A consumação dessa intencionalidade do Banco Mundial para o Brasil fica evidente quando se constata que a iniciativa privada era responsável, em 1999, por 75% das matrículas de educação profissional, conforme Censo da Educação Profissional elaborado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (1999). Portanto, no governo FHC, o Estado assumiu uma política educacional que não se comprometeu direta e formalmente com a oferta de educação profissional e tornou-se um incentivador do mercado privado dessa modalidade educacional (PAZ; OLIVEIRA, 2012).

Outro ponto a ser destacado no período de reforma da década de 1990 é a decisão por um modelo de educação profissional desvinculada da básica, que tem como orientação legal o decreto nº 2.208/97, estabelecido durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A desarticulação entre a educação básica e o ensino profissionalizante proporcionou um reforço na dicotomia entre ensino

geral e profissional. Aos estudantes de cursos profissionais ficou destinada uma formação de curta duração, para atendimento às demandas mais emergenciais de emprego do setor produtivo, sem que eles tivessem acesso a conteúdo que articulasse formação geral e específica em se tratando de ciência e tecnologia. O Censo da Educação Profissional de 1999 confirma essa tendência da época uma vez que as matrículas em cursos de menor duração somaram o total de 2.045.234 enquanto nos demais patamares as inscrições foram de 716.652 no nível técnico e 97.249 no nível tecnológico (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 1999).

Foi durante o governo FHC que outro fato contribuiu para o fortalecimento desse ponto de divergência encontrado no Decreto nº 2.208/97: a criação do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR). Tendo como público-alvo os membros da sociedade que apresentassem dificuldades de entrada ou permanência no mercado de trabalho, o PLANFOR foi gerenciado pelo Ministério do Trabalho e não pelo Ministério da Educação, atendendo a uma das sugestões do Banco Mundial de colocar sob responsabilidade do primeiro a gestão da formação profissional brasileira (OLIVEIRA, 2003).

Sob o prisma da cidadania, o PLANFOR trouxe à tona a expressão “formação do cidadão produtivo” em que as diretrizes se fundamentavam em medidas como estabilidade econômica, equidade social, modernização das relações capital/trabalho, construção da cidadania, universalização da educação básica de qualidade, projeção de educação profissional contínua, geração e melhor distribuição de renda, promoção de empregabilidade para acesso e permanência no mercado de trabalho (MTb, s.d. *apud* FRIGOTTO; CIAVATTA, 2006). Um embate emergiu ao se observar que

[...] se, de um lado, essas estratégias e suas bandeiras sinalizam o fortalecimento da sociedade civil, de outro, a ênfase na cidadania recai sobre o “cidadão produtivo” sujeito às exigências do mercado, no qual o termo produtivo se refere ao trabalhador mais capaz de gerar mais-valia – o que significa submeter-se às exigências do capital que vão no sentido da subordinação e não da participação para o desenvolvimento de todas as suas potencialidades. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2006, p. 63)

Uma síntese das análises feitas a respeito da política de educação profissional no governo FHC, portanto, sinaliza uma série de ações que desarticularam a oferta de ensino dessa categoria no país, colocando-a sob os pressupostos do neoliberalismo e em sintonia com uma formação limitada de cidadania em um sentido emancipador.

Em contraponto ao que ficou estabelecido pelo Decreto nº 2.208/97, surge uma proposta em 2004, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em que é aberta a possibilidade de oferta de educação profissional integrada à educação básica em item disposto no Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Nele, foi acrescentada a formação integrada, cujo objetivo era enfraquecer a dicotomia entre o ensino geral e o técnico, sem eliminar as demais formas instituídas pelo decreto anterior – a subsequente e a concomitante.

Segundo Oliveira (2012), a nova institucionalidade conferida à educação profissional brasileira por meio do decreto nº 5.154/2004, especialmente no que se refere à política de integração, pode ser compreendida como uma consequência da abertura de espaços de debate sobre o assunto que foi feita junto a setores representativos da sociedade. O estudioso assevera, todavia, que “o limite das bases estruturantes dos novos caminhos da educação profissional residiu na indisposição governamental em confrontar-se radicalmente com o modelo de desenvolvimento econômico estruturado no governo que o antecedeu” (OLIVEIRA, 2012, p. 86).

Semelhança histórica em políticas de qualificação do trabalhador durante os governos FHC e Lula ainda pode ser conferida ao se comparar os seus planos nacionais de qualificação profissional, respectivamente denominados PLANFOR e PNQ (Plano Nacional de Qualificação). Não há, de acordo com Paz e Oliveira (2012), ruptura histórica de um em relação ao outro. Ambos assumiram um discurso de inclusão, em que pesaram influências dos organismos internacionais e da classe empresarial brasileira e também a expectativa de inserção do Brasil no mercado internacional. Acrescentam os autores que

Outro aspecto analisado na institucionalidade dos planos, inclusive mantido com a nova política, foi o mérito de arrefecer instituições importantes no âmbito do conflito entre capital e trabalho, como os sindicatos – que aderiram ao “sindicato cidadão”, colocando em segundo plano os projetos classistas e combativos em torno do conflito entre capital e trabalho – e as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) – que constituem o que Neves (2005) denomina um movimento de terceira via, e que foram alçadas pela lógica do capital ao aderir à parceria, à participação, à descentralização, dimensões que configuram um consenso ativo em torno de um projeto de formação dos trabalhadores. Essas instituições funcionam como instituições terceirizadas e privatizadas de educação profissional.

Embora, num aspecto, a participação da sociedade civil organizada na problemática da qualificação profissional se revele como fato relevante, em se tratando da sociedade brasileira, por outro, reveste-se de um conjunto de argumentos que reforçam as teses da reforma do Estado em dimensões neoliberais. (PAZ; OLIVEIRA, 2012, p. 155)

Contradições de natureza similar também são apontadas por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) quando expressam que a política de integração aludida no decreto de 2004 foi preterida ao se efetivar a preferência pela implantação de programas focais e contingentes de formação

profissional, como o Programa Escola de Fábrica⁶ e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)⁷.

O fato é que, após um ano de vigência do Decreto n. 5.154/2004, a mobilização esperada não ocorreu. O que se viu, logo a seguir, foi o inverso. De uma política consistente de integração entre educação básica e profissional, articulando-se os sistemas de ensino federal e estaduais, passou-se à fragmentação iniciada internamente, no próprio Ministério da Educação.

Com efeito, a partir de 28 de julho de 2004, três dias após o Decreto n. 5.154/2004 ser exarado, foi anunciado o Programa Escola de Fábrica com um modelo restrito à aprendizagem profissional. Além disso, passou-se a enfrentar uma nova e complicada conjuntura: a reestruturação do MEC colocou a política do ensino médio na Secretaria de Educação Básica, separando-a da política de educação profissional. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1091)

Assim, a separação estrutural que se deu no interior do Ministério da Educação mostrou-se um dilema para a política de integração proposta no marco legal. Além disso, outro destaque feito pelos três estudiosos refere-se à manutenção da validade das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio e para a educação profissional, após a edição do decreto nº 5.154/2004, o que significou a garantia de continuidade da política curricular do governo FHC.

Como no PLANFOR dos tempos de FHC, observou-se também a predominância da opção que não privilegia a integração e da escolha de membros das camadas populares como público-alvo em políticas de qualificação profissional implantadas durante o governo Lula como o PNQ, o Programa Escola de Fábrica e o PROJOVEM. Evidenciou-se uma hegemonia de políticas compensatórias, em que não foram absorvidas soluções concretas para uma questão-chave: as desigualdades de classes tão marcantes na estrutura da sociedade brasileira, que tiram a materialidade de pleno acesso, por parte de muitos cidadãos, a direitos civis, políticos e sociais (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005. PAZ; OLIVEIRA, 2012).

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) criticam a falta de integração de políticas como a de inserção profissional e de melhoria de renda das famílias dos alunos dos programas Escola de

⁶ O programa Escola de Fábrica foi criado em 2005 e esteve baseado em um modelo de parceria público-privado em que recursos públicos eram destinados a empresas e indústrias brasileiras para que promovessem qualificação profissional de jovens entre 16 e 24 anos, que fossem estudantes da educação básica e pertencentes a famílias com renda per capita de até um salário mínimo. Pelo acordo, as empresas proporcionavam aos aprendizes infraestrutura, instrutores, alimentação, uniforme e transporte e o MEC financiava uma bolsa no valor de R\$ 150. Os cursos tinham duração mínima de 600 horas (BRASIL, 2005a *apud* FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005)

⁷ Implantado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com os ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o PROJOVEM tinha como público-alvo jovens de 18 a 24 anos, que passaram pela quarta série, mas não concluíram a oitava série do ensino fundamental e que também não possuíam vínculos formais com o mercado de trabalho (BRASIL, 2005 *apud* FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005)

Fábrica e PROJOVEM, destinados a desempregados ou a estudantes de escolas públicas. Os autores ponderam que as políticas de inserção no mundo ocupacional ultrapassam a preparação profissional tendo em vista as especificidades desses jovens os quais seguem tendência de inserir-se precocemente no mercado formal ou informal de trabalho. Por essa razão, eles defendem que as políticas públicas devem ser canais para reformas estruturais que superem a desigualdade social e que efetivem a universalização da educação básica (fundamental e média).

Concordamos com Márcio Pochmann quando este indica a necessidade de políticas distributivas e emancipatórias. No primeiro caso, o preceito fundamental é a garantia, pelo Estado, de uma renda mínima que leve o jovem a retornar à escola, tendo, para isso, uma fonte de renda que compense o que ganharia trabalhando de forma precária. Associado a isso, na perspectiva emancipatória, está o resgate do papel da educação e da formação, postergando-se o ingresso dos jovens no mercado de trabalho e permitindo colocar à disposição de todas as condições isonômicas de competição pelos postos de trabalho existentes e vagas de geração de trabalho e renda (Pochmann, 2004, p. 226). (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1104)

Por fim, no quadro comparativo entre os governos FHC e Lula, um ponto que merece uma última atenção é a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que inclusive compõe o conjunto de iniciativas inseridas no PRONATEC, pois teve continuidade no primeiro governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011. Ao contrário do governo que o antecedeu, o ex-presidente Lula deu início ao projeto que ampliou e interiorizou a rede no país ⁸. Esse processo foi permeado por desafios e contradições próprios de sua implantação e também pela sua inserção em um contexto de estabelecimento de outras políticas de caráter compensatório como as já citadas anteriormente. Além da criação de mais escolas públicas federais, o governo de Lula viabilizou recursos para os programas Brasil Profissionalizado e E-Tec Brasil, que também foram posteriormente incorporados ao PRONATEC. À época de suas respectivas implantações, as três iniciativas representaram, nas palavras de Ramos (2015), “um fôlego importante” para a oferta da educação profissional de nível médio pública e gratuita. Tanto é verdade que, em termos de formação profissional, o “Censo Escolar 2013 revela uma participação equilibrada entre a rede privada e a pública, que responde por 52% das matrículas” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2014, p. 29).

A instituição oficial do PRONATEC, a partir de 2011, altera paulatinamente esse movimento que era favorável ao público “uma vez que este [PRONATEC] tende a priorizar a oferta de

⁸ “Entre 2003 e 2014 foram construídas 422 unidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Entregues à população, elas foram somadas as 140 unidades construídas entre 1909 e 2002. Hoje, a Rede Federal é composta por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 02 Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica, 24 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II, totalizando 562 *campi* em funcionamento”. Fonte: Ministério da Educação (2016c, s/p)

formação inicial e continuada, e a incentivar a atuação da esfera privada com subsídios públicos” (RAMOS, 2015 p. 100). A problemática que compreende tais pormenores é o assunto a ser discutido na próxima seção.

2.3. A inserção da Bolsa-Formação do PRONATEC na trajetória de políticas educacionais brasileiras

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) surge na educação profissional brasileira a partir da lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade anunciada de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no Brasil e impulsionar o preenchimento de postos de trabalho no setor produtivo. Entre 2011 e 2015, alcançou mais de 9,4 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios brasileiros (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016d).

Mesmo com cortes orçamentários realizados no programa pelo governo federal em 2015 e 2016, o PRONATEC teve sua continuidade assegurada. Para 2016, dois milhões de vagas foram previstas para o programa, sendo mais de 350 mil matrículas em cursos técnicos e 1,6 milhão em cursos de qualificação profissional⁹. O PRONATEC é articulado com o seguinte conjunto de parceiros: 15 Ministérios parceiros demandantes; todas as secretarias estaduais de educação, que atuam como demandantes e ofertantes; Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Sistema S¹⁰ – SENAI, SENAC, SENAR e SENAT; Redes estaduais, distrital, municipais e fundações públicas especializadas em EPT (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016c).

O PRONATEC engloba hoje um conjunto de cinco iniciativas: *expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*; *Programa Brasil Profissionalizado*, que prevê o repasse de verbas do governo federal aos governos estaduais para equipar laboratórios e para viabilizar construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais; *Rede e-Tec Brasil*, que abrange a oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional, no formato de educação a

9 No capítulo 3, são apresentados números a respeito dessa previsão de vagas mais detalhadamente.

10 **Sistema S:** Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Fonte: Senado Federal (2015)

distância; *Acordo de Gratuidade com o Sistema S*, por meio do qual o SENAI, SENAC, SESC e SESI passaram a aplicar os recursos recebidos da contribuição compulsória em cursos gratuitos oferecidos para estudantes de baixa renda e trabalhadores; *Bolsa-Formação*, por meio da qual o governo federal oferta cursos técnicos e de qualificação profissional gratuitos em instituições que atuam na educação profissional e tecnológica (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015a).

Dentre as cinco ações citadas, apenas a Bolsa-Formação se apresentou, em 2011, como algo inédito uma vez que as demais já se encontravam em curso no país antes do governo Dilma. Atualmente, o FIES Técnico não é listado, no site do MEC, como uma iniciativa do PRONATEC, mas até pelo menos 2014, ele oficialmente fazia parte desse quadro, sendo anunciado como uma ação com o objetivo de financiar cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAT e SENAR. No caso do FIES Empresa, a proposta era de financiar cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, inclusive no local de trabalho (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014b).

Neste estudo, as variáveis contidas nas demais iniciativas não serão de todo desprezadas, mas nele será abordada mais especificamente a experiência da Bolsa-Formação, que acabou por se tornar a ação mais associada ao PRONATEC. Vale ressaltar que, dentre as cinco iniciativas, tem sido para o subprograma Bolsa-Formação a destinação principal do financiamento público do programa – aproximadamente 55% do total – conforme dados apresentados em capítulo que compõe o livro *Mapa da educação profissional e tecnológica*, produzido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). O investimento total, até 2015, envolveu recursos públicos na ordem de 15 bilhões de reais, que foram distribuídos para cada iniciativa do PRONATEC da seguinte forma:

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 Profissionalizado	1.049.931.687,80
TOTAL	15.091.117.129,28

Fonte: Siafi Gerencial. Elaborado pela SETEC/MEC (FERES, 2015, p.87). Adaptado pela autora

O público-alvo prioritário da Bolsa-Formação é composto por: I - Estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II - Trabalhadores, elencados

como empregados, trabalhadores domésticos, não remunerados, por conta própria, na construção para o próprio uso ou para o próprio consumo, de acordo com classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), independentemente de exercerem ou não ocupação remunerada, ou de estarem ou não ocupados, incluindo os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; III - Beneficiários titulares e dependentes dos programas federais de transferência de renda, entre outros que atenderem a critérios previstos no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, instituído por meio do Decreto no 7.492, de 2 de junho de 2011; e IV - Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento. Prevê-se ainda que haja participação de pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, mulheres responsáveis pela unidade familiar que sejam cadastradas em programas federais de transferência de renda e de trabalhadores beneficiários do Programa Seguro-Desemprego, considerados reincidentes, nos termos do Decreto no 7.721, de 16 de abril de 2012 (BRASIL, 2015).

A portaria 817/2015 do Ministério da Educação, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do PRONATEC, elenca, em seu artigo 2º, os seguintes objetivos desse subprograma:

- I – potencializar a capacidade de oferta de cursos das redes de educação profissional e tecnológica;
- II – formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País;
- III – ampliar e diversificar as oportunidades educacionais e a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no País;
- IV – contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- V – incentivar a elevação de escolaridade;
- VI – integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica; VII – democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica; e
- VIII – estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (BRASIL, 2015, s/p)

Para execução da BF/PRONATEC, a União arca financeiramente com cursos a serem ministrados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pelas redes estaduais, pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem e por instituições privadas. A iniciativa recebeu o nome de Bolsa-Formação porque o programa prevê que a União financie a formação dos alunos em relação a "todos os custos relacionados à oferta educacional, ao transporte, à alimentação e até os materiais escolares utilizados pelos beneficiários" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011,

p. 6). Inicialmente, pela previsão da lei que instituiu o PRONATEC, os cursos poderiam ser oferecidos exclusivamente na forma presencial, mas o artigo 47 da portaria 817/2015 inclui agora a informação de que “a Bolsa-Formação poderá financiar cursos a distância ofertados pelas instituições que compõem a Rede e-Tec Brasil, instituída pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011” (BRASIL, 2015, s/p).

O PRONATEC foi criado sob a vigência da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 que concebem a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família e com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Alguns trechos de documentos norteadores do PRONATEC manifestam intencionalidade semelhante de preparo integral do ser humano, por vezes muito relacionada à ideia de formação cidadã, sob a confluência dos direitos à educação e ao trabalho. É o caso, por exemplo, do Guia PRONATEC de Cursos FIC, que é a fonte básica para indicação de cursos a serem executados pela Bolsa-Formação. Na explicação sobre a função do Guia, verifica-se que ele se reconhece como

[...] estratégia de desenvolvimento que se recusa a desvincular a qualificação profissional de trabalhadores da elevação da escolaridade. Desta forma, o **Guia Pronatec** é também e acima de tudo o instrumento de consolidação de uma política pública visando a aproximar o mundo do trabalho do universo da Educação – um instrumento não tão somente de fomento ao desenvolvimento profissional, mas também e acima de tudo de inclusão e de *promoção do exercício da cidadania*. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011, p. 6, em negrito grifos do autor; em itálico grifos nossos)

Estudo sobre o PRONATEC, conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), informa também que ele se constitui como "instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da **cidadania**" (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 34, grifo nosso). Em nota técnica sobre o tema, o MEC dispõe que “desde sua origem, o Pronatec foi concebido como instrumento de afirmação e materialização do **direito dos cidadãos brasileiros** à educação profissional e tecnológica e, por isso, tem perseguido resultados duradouros” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 4, grifos nossos).

Muito embora constem tais declarações em documentos como os citados acima, nas orientações oficiais sobre o PRONATEC predomina o compromisso em atender exigências de formação de mão de obra para o mercado. Isso fica evidenciado, por exemplo, na Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28 de abril de 2011, quando é afirmado que o objetivo central do programa é

[...] oferecer oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens estudantes brasileiros, criando condições favoráveis para sua inserção no mercado de trabalho e enfrentando um dos maiores desafios colocados hoje para continuidade do crescimento econômico do País, que é a falta de mão-de-obra qualificada. (BRASIL, 2011)

Nas falas oficiais de gestores públicos, nota-se também que o mercado de trabalho é a justificativa principal para o investimento no programa. É o caso do ex-ministro da Educação Aloizio Mercadante, por exemplo. Quando questionado em uma entrevista ao jornal Folha de S. Paulo sobre os objetivos do PRONATEC, ele afirmou que são a empregabilidade e a oferta de oportunidade de crescimento profissional para quem já se encontra empregado. Mercadante assim exemplificou a declaração:

Para a mãe do Bolsa Família, a porta para saída do programa é o Pronatec, para tentar entrar no mercado de trabalho, montar uma microempresa. A mesma coisa em relação ao trabalhador desempregado. Se ele faz um curso de requalificação profissional, tem mais chance de se reinserir no mercado de trabalho num melhor padrão. Temos que aproveitar a crise, é um momento tão importante que a gente não pode desperdiçar. A crise no mercado de trabalho vai exigir mais formação. Temos que aproveitar o desemprego e oferecer: "Venha estudar, que o Brasil vai ganhar mais eficiência e mais produtividade". (MERCADANTE, 2015, s/p)

No discurso oficial, com raras exceções contrárias, pode-se afirmar que o enfoque do PRONATEC, em especial da Bolsa-Formação, está relacionado mais ao atendimento de necessidades econômicas do mercado, sob a agenda neoliberal, do que com uma formação integral do cidadão. Tal afirmação fica mais demonstrada quando se vai além do discurso e avaliam-se dois fatores ligados à execução da Bolsa-Formação: o formato dos cursos e a relação de instâncias pública/privada estabelecida em sua execução.

2.3.1. Os dois principais gargalos da Bolsa-Formação do PRONATEC

A Bolsa-Formação está dividida em duas modalidades: I – *Bolsa-Formação Estudante*, que abrange: cursos técnicos na forma concomitante, para estudantes em idade própria; cursos técnicos na forma concomitante ou integrada, para Educação de Jovens e Adultos – EJA; cursos técnicos na forma subsequente, para estudantes que concluíram o ensino médio; e cursos de formação de professores em nível médio, na modalidade normal. II – *Bolsa-Formação Trabalhador*, que inclui

cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional denominados FIC (BRASIL, 2015). Havia autorização legal para que, na Bolsa-Formação Estudante, também fossem ofertados cursos no formato FIC, conforme Portaria 185/2012 do MEC. Esta, entretanto, foi revogada em 2013 pela Portaria 168, que por sua vez também foi invalidada pela Portaria 817/2015, atualmente em vigor. O que é certo, portanto, é que pelo menos até 2013 não havia impedimentos para que cursos FIC fossem ofertados tanto na modalidade Estudante quanto Trabalhador.

A modalidade FIC abrange cursos com no mínimo 160 horas de duração e que, legalmente, não são vinculados com a educação básica. Já os cursos técnicos, que envolvem a menor porcentagem dessa avaliação, além de possuírem uma carga horária variando de 800 a 1200 horas, são ofertados articulados ao ensino médio (concomitantes ou integrados) ou subsequentes (após a conclusão do ensino médio).

Acerca do desenho que caracteriza os cursos do PRONATEC, estimativa divulgada na imprensa apresentou, em 2015, um percentual de 70% de cursos FIC dentro da Bolsa-Formação do PRONATEC (UOL EDUCAÇÃO, 2015). Na página oficial do PRONATEC na Internet, por outro lado, há uma apresentação de *slides* em que se expõe que do total de 9,4 milhões de matrículas realizadas no programa entre 2011 e 2015, 38% delas foram destinadas a cursos técnicos e 62%, a cursos de qualificação profissional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016e). Um olhar atento a outros números que estão dispostos no mesmo site evidencia estatísticas diferentes. A nota técnica 278/2014, que analisa os resultados do programa entre 2011 e 2014, indica que os matriculados do período somaram 2.362.699 estudantes em cursos técnicos e 5.582.076 alunos em cursos FIC. Respectivamente, os números assinalam as proporções aproximadas de 30% e 70%. No caso da estimativa feita para 2016, em que do total de dois milhões de vagas, o montante de 1,6 milhão seria voltado para cursos de qualificação profissional, é possível perceber uma predominância de cerca de 80% do modelo FIC sobre a totalidade da oferta. Isso deixa claro que a prioridade do Ministério da Educação para a educação profissional brasileira até o momento tem sido expandir com mais ênfase a formação inicial e continuada e não a formação técnica de nível médio.

Como já visto, portanto, ao menos 70% das vagas ofertadas por meio da Bolsa-Formação do PRONATEC correspondem ao formato FIC que tem como principal característica a duração mínima de 160 horas. Trata-se de cursos sem vinculação expressa com a educação básica e com a elevação de escolaridade que, aliás, seguem rumo contrário a um dos objetivos da BF/PRONATEC descritos acima o qual trata exatamente do incentivo à progressão das etapas escolares. Essas variáveis são, na opinião de estudiosos da educação profissional, decisivas para oferta de cursos de baixa complexidade tecnológica, com currículos fragmentados, formação aligeirada e sem o compromisso com uma abordagem pedagógica que privilegie a formação mais abrangente do sujeito.

Frigotto (2013) considera que a desarticulação da Bolsa-Formação com a educação básica, destacadamente com o ensino médio, constitui prejuízos no tocante à educação de jovens e adultos. Ao tecer comentários sobre o PRONATEC e o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), ele afirma que

Essas políticas, sem a base do ensino médio, constituem um castelo de areia. A meta até 2014 anunciada pelo Ministério da Educação é de 8 milhões de vagas, a maioria no Sistema S, especialmente pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Com o aporte de dinheiro público do BNDES de R\$ 1,5 bilhão, pavimenta-se esse castelo, mas continuaremos negando a efetiva cidadania política, econômica, social e cultural à geração presente e futura de nossa juventude. (FRIGOTTO, 2013, s/p)

A opção feita por cursos FIC segue na contramão da proposta de mudança de paradigma de formação profissional pretendida pelo Decreto n.º 5.154/2004, ainda em vigor, quanto à oferta integrada desta com a educação básica, especialmente com relação ao ensino médio. A orientação do decreto de 2004 foi ratificada pela Lei 11.741/2008 que incluiu, na LDB, a Seção IV-A, do Capítulo II, Título V, que trata especificamente da educação profissional técnica de nível médio. Mesmo não alterando formalmente o Decreto nº 5.154/2004 ou a LDB, avalia-se que o PRONATEC representa uma descontinuidade da política de integração iniciada em 2004.

A vinculação com a educação básica é essencial para a formação profissional uma vez que esta tem caráter complementar àquela. Em entrevista à revista Carta Capital, o professor Gabriel Grabowski explica que "nunca teremos um profissional tecnicamente bem formado ou qualificado se ele não tiver uma boa base de formação geral" (GRABOWSKI, 2013, s/p). Além das dificuldades de oferta também de uma formação propedêutica, a escolha por cursos de curta duração sinaliza um impedimento para até mesmo o objetivo principal do programa, que é a de formar pessoas para inserção no mercado de trabalho. De acordo com Grabowski (2013), isso ocorre porque cursos FIC podem até ajudar nessa tarefa pontualmente "mas não resolve o problema da formação de mão de obra do País. Essa estratégia de fazer cursos de curta duração, fragmentados, dispersos, tem mantido a nossa força de trabalho desqualificada" (GRABOWSKI, 2013, s/p).

Justifica-se que o PRONATEC visa resolver um alegado "apagão" de mão de obra no Brasil. As falas de Grabowski (2013) e de outros estudiosos da educação profissional denunciam que tal problema tem suas raízes fincadas na desigualdade social do país e, por tabela, na baixa escolaridade dos brasileiros. E, de fato, quando se discutem índices de escolarização brasileira, o quadro não é animador.

Pereira e Teixeira (2014) citam uma síntese de dados apresentada no Documento-Referência –II CONAE 2014 em que é informado que a taxa média de educação escolarizada da força de trabalho, no Brasil, é de apenas 7,5 anos. O cenário é formado por elevado número de analfabetos (cerca de 14 milhões), baixa taxa de escolarização líquida da população de 15 a 17 anos, no ensino médio (cerca de 50%) e baixa taxa líquida da população de 18 a 24 anos na educação superior (cerca de 14%). Para as autoras, esses indicadores sinalizam que, mesmo com avanços já obtidos em relação à escolarização da população brasileira, "persiste a desigualdade no processo quantitativo de democratização escolar, numa clara alusão às condições adversas que ainda perduram para uma sociedade inclusiva" (PEREIRA; TEIXEIRA, 2014, p. 177).

A dificuldade de acesso e permanência no ensino médio em idade adequada gera jovens e adultos que atingem apenas o ensino fundamental ou muitas vezes nem ao menos esse nível, como apontam Pereira e Teixeira (2014). Diante do exposto, as políticas de formação profissional voltadas para esse público surgem baseadas, nas palavras de Frigotto (2013, s/p), “na lógica da improvisação, da precarização e do adestramento”. O estudioso Ramon de Oliveira concorda com Frigotto ao fazer a afirmação de que a educação profissional “assume um papel muito mais compensatório – ao privilegiar os setores marginalizados socialmente – ou artifício ideológico, que coloca sobre os indivíduos a responsabilidade pelo alcance de um padrão de vida com melhor qualidade” (OLIVEIRA, 2003, p. 29).

Outro ponto importante quanto ao desenho institucional proposto no âmbito da Bolsa-Formação do PRONATEC é o predomínio da participação da iniciativa privada nesse subprograma. Ela foi responsável, em 2012, por matrículas girando em torno de 80% do total das vagas oferecidas, conforme aponta o quadro a seguir:

Tabela 2 – Matrículas da Bolsa-Formação do PRONATEC em 2012	
Ofertantes da Bolsa-Formação Estudante	Ofertantes da Bolsa-Formação Trabalhador
Senai – 54%	Senai – 46%
Senac – 26%	Senac – 32%
Redes estaduais – 13%	Rede federal – 15%
Rede federal – 7%	Redes estaduais – 3%
	Senar – 3%
	Senat – 1%

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2014). Adaptada pela autora

Os dados acima elencados ainda não relatam a atuação de instituições privadas de ensino que foram incluídas após 2012. De qualquer maneira, é certo afirmar que o Sistema S é o agente fundamental da execução da Bolsa-Formação. Isso pode ser confirmado na entrevista concedida em 2015 à Folha de S. Paulo, quando o então ministro da Educação Aloízio Mercadante ressaltou a abrangência da participação dos serviços nacionais de aprendizagem no programa ao afirmar que "neste ano, com restrições orçamentárias, o Sistema S vai colocar mais recursos, R\$ 5 bilhões, cada um na sua área. Vão assumir com mais protagonismo o PRONATEC, a Embrapii e outros programas de parceria" (MERCADANTE, 2015, s/p). A referência a esse valor se deve ao fato de que, em 2015, o governo federal ameaçou reduzir em 30% os repasses da União para o Sistema S. Assim, evitar a concretização da ameaça se daria dentro de um entendimento como esse que ficou expresso na declaração do ex-ministro. Isso não significa que o Sistema S traria novos investimentos ao PRONATEC, mas sim que disponibilizaria um recurso já existente para o programa para que o corte de 30% da sua receita não ocorresse.

A lei que criou o PRONATEC enfatiza que a transferência de recursos dispensa convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, exigindo apenas a prestação de contas da aplicação dos investimentos. Isso significou uma flexibilidade considerável no que diz respeito aos repasses de recursos públicos. Sobre o financiamento da educação profissional, Ramos (2015) pontua que a instituição do programa no país englobou uma duplicidade de fontes em todas as esferas. No caso das instituições públicas, além do dinheiro para execução da Bolsa-Formação, a rede federal conta com o que já é destinado a ela pelo orçamento da União e a rede estadual tem os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e pode, ainda, ser beneficiada com a receita do Brasil Profissionalizado. Já no caso do Sistema S, ele pode ser provido pelo subprograma do PRONATEC e também pelo FIES Técnico. Em contrapartida, deve oferecer vagas pelo acordo de gratuidade, que por sinal concentra suas matrículas gratuitas em cursos FIC. E as demais escolas privadas habilitadas podem receber tanto pela Bolsa-Formação quanto pelo FIES Técnico.

O problema não está, obviamente, na ampliação do financiamento das redes públicas, mas sim no financiamento público das redes privadas. Ademais, há tempos se discute a necessidade de unificação de todas as fontes, fundos, programas, ações e políticas de educação e qualificação profissional sob uma única estratégia e política nacional coordenada pelo poder público, voltada para todos os segmentos. O Pronatec pode estar se manifestando como esta política, o que seria virtuoso não fossem as opções de se priorizarem os cursos FIC e de se sustentar a oferta privada com recursos públicos. Vimos que esta opção converge com um projeto de desenvolvimento periférico que se dá pelo incentivo ao consumo e este é viabilizado pela ampliação do "trabalho barato" e de um tipo de produção de baixo valor agregado. (RAMOS, 2015, p. 114)

Em contraponto à situação atual de financiamento da Bolsa-Formação que privilegia a transferência de recursos públicos a instituições privadas, Ramos (2015) considera três alternativas: investimento na ampliação das redes federal, estadual e municipal da educação profissional e tecnológica; crescimento da oferta do ensino médio integrado nessas mesmas redes; e utilização da estrutura pública de escolas já existentes, particularmente em níveis federal e estadual. Outro fator defendido pela autora é de que esse direcionamento seja mantido em prol de uma formação profissional indissociável da educação básica, principalmente em seu conteúdo, visto que “um tipo de educação profissional como esta só poderia ser universalizada na esfera pública, já que sua oferta não interessa aos empresários, devido a seus custos, duração e finalidades” (RAMOS, 2015, p. 112).

No que se refere especificamente ao Sistema S, é relevante pontuar também que parte dos recursos que o financiam é resultado da contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas do Brasil. O dinheiro é recolhido junto com os tributos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), passa pelo Ministério da Previdência e destina-se às Confederações Nacionais, como a da Indústria e a do Comércio, que o repassam às onze entidades que formam o Sistema. “Como essa contribuição é embutida pelas empresas no preço de seus produtos, ela é repassada ao consumidor. Por isso, pode ser considerada um recurso público” (ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO, 2017, s/p).

A esse respeito ainda, como se confere em Azevedo (2004), uma das prerrogativas do neoliberalismo postula que o Estado deve transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas em educação com o setor privado. No campo da formação profissional, Oliveira (2003) já ofereceu, neste trabalho, o alerta acerca do interesse manifestado na década de 1990 pelo Banco Mundial para essa mesma perspectiva de parceria. A Bolsa-Formação do PRONATEC não contraria essa convergência objetivada pelo projeto neoliberal de Estado Mínimo.

No que se refere ao toyotismo/acumulação flexível, uma faceta que demonstra a intencionalidade de se conectar a educação ofertada pela Bolsa-Formação do PRONATEC com essa forma de produção encontra-se no PRONATEC Empreendedor. Trata-se da concretização de um acordo de cooperação firmado em 2013 entre o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) e o Ministério da Educação cujo objetivo é inserir conteúdos de empreendedorismo nos cursos do PRONATEC. Para isso, o SEBRAE dá suporte a uma rede de parceiros ofertantes dos cursos por meio de cartilhas, vídeos, capacitações de docentes e ministração de disciplina de empreendedorismo para discentes, além de uma premiação a alunos e professores que se destacarem em ações que envolvam o tema.

O PRONATEC Empreendedor colabora para uma formação adequada a pressupostos do toyotismo/acumulação flexível. Um exemplo disso é conferido quando se afirma, na cartilha sobre a iniciativa, que existe uma necessidade de se estudar empreendedorismo diante das exigências atuais da sociedade.

Tal necessidade se mostra ainda evidente quando se percebe que vivemos em uma sociedade que exige cada vez mais que as pessoas sejam empreendedoras, autônomas, com **competências múltiplas**, que saibam **trabalhar em equipe**, que tenham capacidade de aprender com situações novas e complexas. Que elas possam **enfrentar novos desafios e sejam capazes de promoverem transformações**. Em decorrência dessa realidade, a Educação Empreendedora passou a ocupar posição de relevância no **campo econômico e social**. Passou a ser de grande importância aprender sobre empreendedorismo. (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2013, grifos nossos)

Não há nada de errado em vincular a educação escolar com o mundo do trabalho. Pelo contrário, este se posiciona como uma das finalidades daquela. O problema se dá quando a formação é submetida a um nexos estritamente econômico e utilitarista em que valores como criatividade ou empreendedorismo, por exemplo, são oferecidos em detrimento de uma perspectiva humanista da educação. Os grifos da citação que versa sobre o PRONATEC Empreendedor demonstram a identificação da iniciativa com o objetivo de atender ao perfil de trabalhador desejado em tempos de toyotismo/acumulação flexível. A versatilidade é o requisito principal feito pelo sistema capitalista em sua forma de produção atual. Seu interesse é pela formação de um trabalhador que possa atuar por meio de múltiplas funções, o que significa que ele deve ser flexível e polivalente, com capacidade de raciocínio abstrato e que saiba trabalhar em equipe.

Pelo conjunto de características da Bolsa-Formação do PRONATEC é possível estabelecer sinais de continuidade histórica e contraditória quanto ao sentido que predominou nas políticas de educação profissional implantadas durante os governos FHC e Lula. Além da conjuntura marcada pelos ditames do neoliberalismo e da forma de produção toyotista e do paradigma da acumulação flexível, observa-se que permanece um modelo de fragmentação das estratégias na área sem enfrentamento efetivo das repercussões estruturais da desigual sociedade brasileira que atingem aqueles a quem são comumente destinadas políticas como a BF/PRONATEC. A hegemonia de iniciativas fragmentadas, como já se destacou neste estudo, interliga-se a um contexto de limitações ao exercício da cidadania.

No próximo capítulo, o desafio será levar as nuances da análise bibliográfica e documental feita até o momento para o campo empírico. Serão buscadas indicações a esse respeito a partir da

perspectiva de egressos de cursos da Bolsa-Formação oriundos de duas instituições escolares da cidade de Anápolis (GO), a saber: IFG e SENAC.

CAPÍTULO 3

CIDADANIA NO CONTEXTO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC: UM ESTUDO SOBRE EGRESSOS DO PROGRAMA NA CIDADE DE ANÁPOLIS (GO)

O terceiro capítulo foi destinado à análise da pesquisa realizada junto a 45 egressos da Bolsa-Formação do PRONATEC no município de Anápolis (GO), cujo percurso básico já foi inicialmente exposto na introdução desta dissertação. Aqui são elencadas as razões que justificam a escolha da cidade como campo empírico bem como é retratado um breve histórico sobre as duas instituições de ensino anapolinas diretamente envolvidas no estudo. É feito ainda um detalhamento sobre as etapas de execução do programa em Anápolis e são apresentados os resultados da sondagem realizada com os ex-alunos tendo como referência o aporte teórico das temáticas abordadas no primeiro e no segundo capítulos. Esta terceira etapa do desenvolvimento do trabalho visa responder à pergunta-chave do problema apontado para esta dissertação: qual a repercussão da Bolsa-Formação do PRONATEC enquanto política pública de educação profissional no que diz respeito à cidadania de seus beneficiários?

3.1. A cidade de Anápolis e a BF/PRONATEC

Com objetivo contribuir com a discussão sobre a importância da educação profissional no Brasil, decorrente do aumento da produção e das novas formas de organização do capitalismo mundial, este trabalho tem como campo empírico global o município de Anápolis (GO). Essa escolha está relacionada ao elevado nível de crescimento populacional da cidade. Segundo dados divulgados no site do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que tem a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), a população anapolina cresceu a uma taxa média anual de 1,68% entre 2000 e 2010 enquanto no Brasil o índice, no mesmo período, foi de 1,17%. Nessa década, a urbanização local passou de 97,82% para 98,25%. Em 2010, viviam 334.613 pessoas no município. Anápolis ocupa a 850ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, no patamar do IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (ATLAS BRASIL, 2013).

Em Anápolis, o índice que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,340), seguida por Longevidade (0.152) e por Renda (0.087). Conforme aponta o Atlas Brasil (2013), a extensão do número de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado e compõe o IDHM Educação. No município, a participação de crianças de 5 a 6 anos na escola era de 71,35%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental era de 86,93%; jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo abrangiam 67,09%; e a razão de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 49,53%. Entre 1991 e 2010, essas taxas aumentaram, respectivamente, em 31,32 pontos percentuais, 41,19 pontos percentuais, 43,03 pontos percentuais e 36,21 pontos percentuais (ATLAS BRASIL, 2013).

No que se refere a este estudo, a cidade tem despertado o interesse do mercado devido ao seu ponto estratégico, no coração do país. Localizada a 53 km de Goiânia (GO) e a 130 km de Brasília (DF), Anápolis é o segundo maior município em arrecadação de impostos e a terceira maior cidade em população do estado de Goiás, compondo a região mais desenvolvida do Centro-Oeste brasileiro, o eixo Goiânia-Anápolis-Brasília. Sua economia tem como base a indústria de transformação, medicamentos, comércio atacadista, indústria automobilística e também a educação. Destaca-se, na cidade, o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA), que agrega laboratórios farmacêuticos, indústrias químicas e de outros ramos e também uma Estação Aduaneira do Interior (EADI), mais conhecida como Porto Seco (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2016a; 2016b)

Nas últimas décadas do século XX, o capital tem investido muito no município, elevando também o nível de emprego. Ainda segundo o PNUD, o IPEA e a FJP, entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 66,81% em 2000 para 69,06% em 2010. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 11,79% em 2000 para 6,21% em 2010 (ATLAS BRASIL, 2013).

3.1.1. A execução da Bolsa-Formação do PRONATEC em Anápolis (GO)

Esta subseção apresenta um panorama sobre a implantação da Bolsa-Formação do PRONATEC no município de Anápolis (GO). Para isso, além de pesquisa documental, lançou-se mão de informações conseguidas a partir de uma entrevista semi-estruturada com a ex-Diretora de Trabalho e Renda da Prefeitura de Anápolis, ora identificada como Diretora A, que entre os anos de

2011 e 2016, foi a principal gestora ligada diretamente à BF por meio da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Anápolis, órgão demandante do programa na cidade. O momento da entrevista, realizada em janeiro de 2017, foi propício no sentido de oferecer uma análise do programa tendo como referência o tempo mais próximo possível da conclusão desta dissertação.

A Diretora A afirma que o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), por meio do qual são gerenciados os dados gerais da BF/PRONATEC, não fornece estatísticas precisas sobre o número de concluintes. Ela estima, entretanto, que aproximadamente seis mil pessoas tenham recebido certificados de conclusão dos cursos em Anápolis entre os anos de 2012 e 2016.

Ao longo do período de existência do PRONATEC em Anápolis, houve a continuidade de outra política pública de educação profissional, conhecida como Programa Qualificar, criado em 2009. A iniciativa é fruto de uma cooperação técnica entre o poder público municipal e o Sistema S que envolve a oferta para a população anapolina de cursos gratuitos de formação inicial e continuada e de atualização profissional em 60 áreas relacionadas com comércio, gestão, informática, culinária e artesanato. Os locais de ministração dos cursos são os três centros de formação profissional geridos pela Prefeitura, que se situam nos bairros Filostro Machado, Industrial Munir Calixto e Parque Residencial das Flores. Vale ressaltar que esses centros já foram palco tanto de cursos viabilizados pelo Qualificar quanto pelo PRONATEC (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2017).

No início, o PRONATEC foi inserido em Anápolis na gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e só posteriormente é que foi repassado à Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, criada pela lei complementar 289/2014. A Diretora A explica que a equipe municipal teve seu primeiro contato com a proposta do PRONATEC por meio de um documento sobre o assunto recebido do Ministério de Desenvolvimento Social. “Só que no primeiro momento a gente não entendeu muito bem o que era o PRONATEC”, relata. A solução encontrada pela Diretora A foi procurar a diretoria do SENAC para ganhar mais conhecimento sobre o novo projeto e o resultado, segundo ela, foi de aprendizado conjunto. Essa fase inicial de buscar compreender qual era a concepção da BF/PRONATEC e os detalhes sobre seu funcionamento representou, na avaliação da Diretora A, o principal desafio que enfrentou durante o período em que esteve à frente desse trabalho de gestor demandante. Outra incógnita inicial ocorreu em relação ao público-alvo do programa uma vez que, conforme a Diretora A, “foi passado para nós que seria para o público da Bolsa-Família, só que dentro do público da Bolsa-Família nós buscamos muito pouca coisa, nós tivemos muito poucos resultados no primeiro momento”. Assim, paulatinamente, o perfil dos destinatários em Anápolis ampliou-se em atendimento ao que a própria lei de criação do

PRONATEC determinava em relação às pessoas a serem contempladas, destacadamente os estudantes de nível médio da rede pública.

A Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda representa localmente o principal parceiro demandante da SETEC/MEC. Ela articula as demandas e as apresenta aos parceiros ofertantes que, em sua competência, são o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Onofre Quinan (ITEGO), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Segundo o depoimento da Diretora A, no início o governo federal informou que a execução da Bolsa-Formação caberia exclusivamente ao Sistema S. Apenas posteriormente é que o IFG e o ITEGO foram inseridos como ofertantes oficiais na cidade. No caso deste último, o seu demandante direto é o governo estadual, mas existia uma parceria também com a Prefeitura com relação à sua atuação localmente. A Diretora A classifica que demandante e ofertantes sempre tiveram uma “interação muito boa”, sem registro de dificuldades de convivência.

Sobre a definição de quais cursos seriam oferecidos em Anápolis pelo PRONATEC, a Diretora A relata diferentes frentes para os critérios de escolha dos cursos dentre aqueles que constam no rol estabelecido para o programa. Entre 2012 e 2013, a lista girou em torno daquelas vagas que os cidadãos mais demonstravam ter interesse quando procuravam a Prefeitura e os balcões do SENAC e SENAI. A justificativa para esse parâmetro, de acordo com ela, é “porque até aí a gente não tinha realmente nenhuma orientação de como [...] buscar esses cursos”. Para o levantamento acerca do perfil dos candidatos, houve também a colaboração das três unidades (Norte, Leste e Sul) dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) da cidade. Já em 2014 e 2015, a secretaria demandante foi orientada a buscar junto ao Sistema Nacional de Empregos (SINE) de Anápolis as vagas de trabalho mais demandadas pelas empresas para que a partir disso procedesse com a definição dos cursos a serem solicitados junto ao sistema gestor do PRONATEC.

O município de Anápolis, enquanto executor da BF/PRONATEC, está inserido na lógica de organização institucional básica do programa que se norteia pelo procedimento denominado *Pactuação de Vagas da Bolsa-Formação*. Todo o processo é organizado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC), que aprova a criação de cursos e vagas a partir da demanda por formação profissional apresentada pelos parceiros demandantes, respeitando a capacidade de oferta dos parceiros ofertantes. O detalhamento desse processo é expresso na portaria 817/2015 do MEC:

Art. 25. Os cursos e vagas a serem pactuados serão definidos: I – por meio de processo de pactuação de vagas entre os parceiros demandantes e ofertantes, a ser organizado periodicamente pela SETEC-MEC, no caso dos cursos FIC e dos cursos técnicos concomitantes e integrados, incluindo os na modalidade EJA, ofertados pelas instituições públicas e SNA; ou II – por meio de edital específico para proposta de oferta de vagas pelo ofertante, a ser aprovada pela SETEC-MEC, no caso dos cursos técnicos subsequentes e concomitantes, incluindo os na modalidade EJA; ou III – por meio de processo de pactuação de vagas e/ou planos de trabalho a serem apresentados pelas instituições e aprovados pela SETEC-MEC, para cursos ofertados por meio da Rede e-Tec Brasil, cursos integrados a processos de reconhecimento e certificação de saberes e cursos de formação de professores em nível médio, na modalidade normal, ofertados pelas instituições públicas e SNA. (BRASIL, 2015, s/p)

A pactuação de vagas, portanto, resulta de uma minuciosa articulação entre SETEC/MEC, os parceiros demandantes em âmbito nacional, estadual e municipal e as instituições de ensino no planejamento conjunto da oferta em função do que é identificado como demanda por formação profissional. Trata-se de um processo feito anualmente.

Tabela 3 – Pactuação de vagas da Bolsa-Formação do PRONATEC, modalidade FIC, em processo conduzido pela Prefeitura de Anápolis na condição de demandante (entre 2012 e 2016)

Curso	Idade mínima	Carga Horária	Escolaridade mínima	Local
Agente de desenv. sócio ambiental	16	160	Ens. Fund. Completo	CEPA*
Agente de resíduos sólidos	16	200	Ens. Fund. Completo	CEPA
Ajudante de obras	16	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Almoxarife de obras	16	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI/IFG
Assistente produtor cultural	16	160	Ens. Médio Incompleto	IFG
Auxiliar de crédito e cobrança	16	160	Ens. Médio Incompleto	SENAC/CEPA
Auxiliar de equoterapia	16	160	Ens. Fundamental Completo	CEPA
Auxiliar de faturamento	16	160	Ens. Médio Incompleto	CEPA
Auxiliar de garçom	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA
Auxiliar administrativo	16 (SENAI) 16 (SENAC)	160	Ens. Médio Incompleto	IFG/SENAI/CEPA
Auxiliar recursos humanos	16	160	Ens. Médio Incompleto	IFG/SENAI/CEPA
Auxiliar de saúde bucal	16	300	Ens. Médio Incompleto	CEPA
Aux. Trans. Mov. Distribuição de cargas	16	240	Ens. Fund. Completo	SENAI
Cabeleireiro	16	200	Ens. Fund. II	SENAC

Assistente			Incompleto	
Costura industrial	16	200	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Cuidador de idosos	18	160	Ens. Fund. Completo	CEPA
Cuidador infantil	16	160	Ens. Fund. Completo	CEPA
Depilador	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAC
Desenhista da construção civil	16	200	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI/IFG
Desenhista de móveis	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Eletricista industrial	16	200	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Eletricista Instal. Predial B. Tensão	16	200	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Encanador instalador predial	17	200	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Espanhol básico	15	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA/IFG
Espanhol intermediário	15	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA/IFG
Garçom	15 (CEPA) 16 (SENAC)	200	Ens. Fund. Completo	CEPA/SENAC
Inglês básico	15	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA/IFG
Inglês intermediário	15	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA/IFG
Instalador hidráulico residencial	16	200	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Libras básico (Português)	17	160	Ens. Médio Completo	CEPA
Marceneiro	16	280	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Massagista	16	240	Ens. Fund. Completo	SENAC
Montador de móveis	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Montador de veículos automotor	17	200	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Montador Rep. de computador	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAC/IFG
Oper. de moto- niveladora	18	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Oper. de pá carregadeira	18	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Oper. de retro- escavadeira	18	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Oper. Escavadeira hidráulica	18	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Oper. Processos Químicos Ind.	18	200	Ens. Médio Completo	IFG
Operador de caixa	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAC/CEPA
Operador de computador	15	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAC/IFG/SENAI
Operador de supermercado	16	200	Ens. Médio Incompleto	CEPA
Organizador de eventos	17	180	Ens. Médio Completo	SENAC

Pedreiro de alvenaria	16	200	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Pintos de obras	16	200	Ens. Fund. II Incompleto	SENAI
Promotor de vendas	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA
Recepcionista	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	CEPA
Recepcionista de eventos	16	200	Ens. Fund. Completo	SENAC
Salgadeira	16	160	Ens. Fund. II Incompleto	SENAC
Soldador no processo MIG/MAG	18	160	Ens. Fund. I Incompleto	SENAI
Vendedor	16	160	Ens. Fund. Completo	CEPA
<i>Fonte: Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Anápolis (GO), adaptado pela autora</i>				
* Atualmente ITEGO				

Conforme tabela acima, constata-se que a pactuação de vagas feita pela Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Anápolis, na condição de demandante, já envolveu a oferta de 52 cursos ministrados nas quatro instituições parceiras ofertantes em distintos momentos desde o ano de 2012 até 2016. Todos os cursos são classificados como FIC e a carga horária da maioria deles (61,5% do total) é a mínima exigida para a execução da BF/PRONATEC, ou seja, de 160 horas. A Diretora A alega que a escolha exclusiva pelo formato FIC se deu em razão de o governo federal inicialmente ter liberado apenas ele, pois “em relação ao PRONATEC só começou a liberar curso técnico, se não me engano, de 2015 pra cá. Ele não liberou curso técnico anteriormente e aí as instituições que receberam a liberação de cursos técnicos trabalharam lá dentro delas mesmas”. Isso significa que, segundo a ex-gestora, não há um demandante formal de cursos técnicos em Anápolis; o diálogo seria feito diretamente entre governo federal e ofertantes.

A maioria dos cursos, 30 do total, exige ensino fundamental incompleto (fases I ou II) como nível mínimo de escolarização. Não há, portanto, oportunidades destinadas a membros da sociedade que não atendam a esse requisito, como é o caso dos analfabetos. Apesar de a taxa de analfabetismo no Brasil estar registrando um decréscimo ao longo dos últimos anos, é preciso registrar que existe um percentual nada desprezível de 9% da população classificada como não-alfabetizada, o que significa dizer que aproximadamente 18 milhões de brasileiros não sabem ler e escrever, conforme o Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Sobre esse aspecto, é válido assinalar a omissão da principal política de educação profissional, em nível nacional, quanto a esse público. Destaca-se ainda que, devido à sua especificidade de duração e

estrutura, não há vinculação direta entre elevação de escolaridade e cursos de formato FIC, apesar de o texto original do Guia PRONATEC de Cursos FIC informar que

O **Guia Pronatec** representa, entretanto, mais do que o cumprimento de uma obrigação formal. Conceitualmente, representa também a consolidação – em escala nacional – de *uma estratégia de desenvolvimento que se recusa a desvincular a qualificação profissional de trabalhadores da elevação da escolaridade*. Desta forma, o **Guia Pronatec** é também e acima de tudo o instrumento de consolidação de uma política pública visando a aproximar o mundo do trabalho do universo da Educação – um instrumento não tão somente de fomento ao desenvolvimento profissional, mas também e acima de tudo de inclusão e de promoção do exercício da cidadania. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011, p. 6, grifos em negrito do autor; grifos em itálico nossos)

Nota-se, pelo exposto, que esse documento menciona a concepção de estimular a elevação de escolaridade sem, contudo, apresentar estratégias claras de como alcançar tal feito em relação aos cursos FIC. A publicação de 2011 apresenta os cursos previstos pelo Ministério da Educação para fins de ofertas educativas da Bolsa-Formação Trabalhador. Ao todo abrangia onze eixos tecnológicos que somavam 443 possibilidades de oferta de cursos.

Pelo sistema de colaboração implantado em Anápolis, optou-se por uma parceria em que duas instituições ofertantes são públicas (IFG e antigo CEPA, atual ITEGO) e duas são ligadas à iniciativa privada (SENAC e SENAI). Proporcionalmente não há, de acordo com o que está apresentado na tabela 3, diferenças substanciais quanto ao grau de atuação na oferta de cursos uma vez que IFG e ITEGO ficaram responsáveis por 28 cursos enquanto o Sistema S responde por 33. Trata-se, portanto, de um contraste em relação à predominância da atuação do Sistema S verificada em nível nacional.

Quanto à seleção dos beneficiários, a portaria 817/2015 do MEC determina que ela poderá ser feita de quatro formas: por meio de processo seletivo realizado pelos demandantes para as vagas em cursos técnicos e FIC; por seleção organizada pelas Secretarias Estaduais e Distrital de Educação para cursos técnicos concomitantes e integrados na modalidade EJA; por processo seletivo unificado regido por edital específico, para cursos técnicos subsequentes, considerando a Portaria MEC 671/2013; ou por meio de inscrições on-line, para as vagas remanescentes, conforme procedimentos definidos no Manual de Gestão da Bolsa-Formação e/ou edital específico (BRASIL, 2015)

A Diretora A afirma que a Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda fazia um acompanhamento da execução dos cursos por meio de contato direto com os ofertantes, observando questões como evasão, desenvolvimento dos estudantes em sala de aula e cerimônias de certificação, por exemplo. Até o final de 2016, não foram feitos estudos sobre egressos da Bolsa-

Formação. “Foi uma falha realmente da secretaria, mas muito por falta também de preparo nosso e de conhecimento. Quando nós vimos que tínhamos que fazer esse tipo de trabalho até que nós conseguimos montar pra fazer o tempo acabou”. Segundo ela, um sistema informatizado de acompanhamento de alunos e ex-alunos foi entregue à equipe da secretaria apenas em dezembro de 2016.

A seguir, é apresentado um resumo sobre a história e a atuação das duas instituições que colaboraram com a pesquisa empírica.

3.1.2. O IFG

O IFG é uma autarquia federal de regime especial vinculada ao Ministério da Educação, criada por meio da Lei nº 11.892, em 29 de dezembro de 2008. É uma instituição equiparada às universidades federais, que articula educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi na oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, técnicos subsequentes ao ensino médio, superiores de bacharelados, licenciaturas, engenharias e de pós-graduação (INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS, 2015).

A raiz histórica do IFG relaciona-se com o ano de 1909, quando nasce como uma das 19 Escolas de Aprendizes e Artífices criadas no governo do ex-presidente Nilo Peçanha. Em Goiás, a Escola foi criada na antiga capital Vila Boa, atualmente Cidade de Goiás. Posteriormente a instituição se tornou Escola Técnica de Goiânia, em 1942, já na nova capital do estado. Depois recebeu as denominações de Escola Técnica Federal de Goiás, em 1965, de Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET-GO), em 1999, e de IFG, desde 2008. A partir do ano de 2006, teve início o programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica implantada no governo do ex-presidente Lula. O IFG deixa de existir apenas com a realidade de duas unidades (Goiânia e Jataí) para chegar, em 2015, ao patamar de 14 câmpus em 13 diferentes cidades goianas: Águas Lindas, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Cidade de Goiás, Formosa, Goiânia (duas unidades), Inhumas, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Senador Canedo, Uruaçu e Valparaíso (INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS, 2015).

O IFG - Câmpus Anápolis foi implantado no primeiro semestre de 2010, tendo como data de inauguração oficial 21 de junho desse mesmo ano. Tem sido parceiro ofertante da BF/PRONATEC desde 2012 exclusivamente em cursos de formação inicial e continuada (FIC).

3.1.3. O SENAC

O SENAC é uma instituição que atua no ramo da educação profissional e tem como enfoque a oferta de cursos de capacitação voltados para atividades de comércio de bens, serviços e turismo. Trata-se de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, mantida por empresários do setor terciário da economia. Em Goiás, sua atuação teve início em 18 de setembro de 1947. Atualmente a instituição goiana abrange 18 unidades educacionais: uma unidade móvel que está em Quirinópolis, três centros de Educação Profissional em Goiânia – SENAC Cora Coralina, SENAC Elias Bufaiçal e SENAC Vila Redenção –, a Faculdade de Tecnologia SENAC Goiás (em Goiânia) e unidades fixas nas cidades de Aparecida de Goiânia, Anápolis, Caldas Novas, Catalão, Ceres, Iporá, Ipameri, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Mineiros, Porangatu, Quirinópolis e Rio Verde (SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL, 2017).

O SENAC Goiás oferece cursos livres, técnicos, de extensão, de graduação e pós-graduação presencial e a distância. Desenvolve também atendimento específico para empresas, o Atendimento Corporativo, com palestras, seminários, workshops, oficinas customizadas, conforme necessidade e particularidade de cada organização (SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL, 2017).

Campos (2009) informa que em maio de 1955 foram concluídas as instalações do SESC/SENAC em Anápolis destinadas a abrigar a Escola Técnica do Comércio da ACIEG (Associação Comercial, Industrial e de Serviços do Estado de Goiás) que recebia subsídio do SENAC por meio de bolsas destinadas a comerciários. Em 31 de março de 1974, foi colocado em funcionamento o Centro de Educação Profissional de Anápolis em condomínio com o SESC e, em 15 de dezembro do ano seguinte, houve a dissolução do condomínio existente entre o SENAC e o SESC anapolinos. A sede atual do SENAC Anápolis, denominada Centro de Educação Profissional Min. Elias Bufaiçal, foi inaugurada em 07 de maio de 2004.

Quanto à Bolsa-Formação do PRONATEC, ali são ofertados tanto cursos técnicos quanto na modalidade FIC. O SENAC Anápolis iniciou suas atividades como parceiro ofertante do programa em 2012.

3.2. Resultados da pesquisa de campo

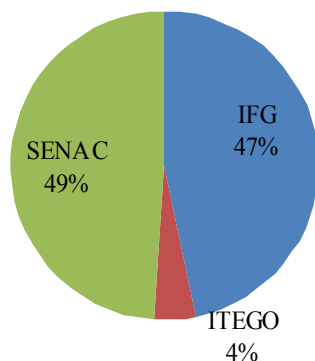
O questionário virtual ficou disponível à participação de egressos da Bolsa-Formação do PRONATEC que estudaram no IFG e SENAC de Anápolis durante os meses de setembro e outubro de 2016. Representantes das instituições parceiras da pesquisa enviaram um e-mail aos seus ex-alunos por meio do qual foi informado o endereço eletrônico que direcionava os potenciais

participantes ao *link* do formulário elaborado pela pesquisadora na Internet, pelo disco virtual *Google Drive* (e-mail utilizado: pesquisa.pronatec.anapolis@gmail.com). O questionário não exigiu identificação pessoal dos egressos. O acesso aos dados, até a divulgação desta dissertação, coube exclusivamente à pesquisadora e ao seu respectivo professor orientador.

O questionário, cujo modelo está disponível na seção de Apêndices, foi composto por 15 perguntas fechadas, em que cada uma oferecia duas ou mais alternativas para escolha única do participante. Quatro questões (5, 6, 7 e 8) foram consideradas obrigatórias uma vez que suas respostas foram consideradas imprescindíveis para a análise inicial do trabalho. As demais foram de livre adesão. Estas, apesar de não terem sido colocadas como compulsórias, tiveram *feedback* massivo dos participantes na marcação das opções oferecidas, representando importante contribuição ao estudo.

O IFG contabilizou número aproximado de 150 e-mails enviados a egressos e o SENAC informou a abrangência de 163 e-mails para o mesmo fim. Portanto, o total aproximado foi de envio do convite de participação a 313 ex-alunos que estudaram no IFG e no SENAC por meio da BF/PRONATEC entre os anos de 2012 e 2016 e que informaram seus endereços eletrônicos no ato da inscrição e/ou matrícula. A amostra de respondentes, que se referenciou principalmente pelos elementos da técnica não probabilista do tipo intencional (MARCONI; LAKATOS, 2011b), envolveu 45 participantes. Destes, 21 são egressos do IFG e 22 estudaram no SENAC. Dois participantes informaram filiação ao Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Onofre Quinan (ITEGO) e é necessário esclarecer o motivo dessa condição. Inicialmente essa pergunta sobre as instituições continha também as opções ITEGO e SENAI, pois ambos confirmaram formalmente a intencionalidade de parceria, mas no decorrer da pesquisa não concretizaram o plano original. Por essa razão elas foram disponibilizadas como opções na referida questão durante todo o mês de setembro, sendo retiradas apenas em outubro quando foram oficializadas as desistências de colaboração. Assim, pode-se afirmar que, pelo fato de o ITEGO e o SENAI não terem enviado qualquer e-mail aos seus ex-alunos, há apenas duas hipóteses que podem justificar a existência de dois egressos do ITEGO. A primeira suposição é de erro involuntário do participante na hora da escolha. A segunda é a possibilidade de ele ter feito mais de um curso em mais de uma instituição, dentre as quatro, optando assim por uma delas – o ITEGO, no caso – uma vez que não era permitido escolher mais de uma opção. Feito o esclarecimento, informa-se que os dois serão incluídos no universo de participantes uma vez que o interesse primeiro não é exaustivamente estudar o IFG e SENAC, mas sim de compreender a categoria de egresso da BF/PRONATEC em Anápolis, que abrange outras instituições, como é a própria situação do ITEGO.

GRÁFICO A. Em qual instituição você fez o curso PRONATEC em Anápolis?

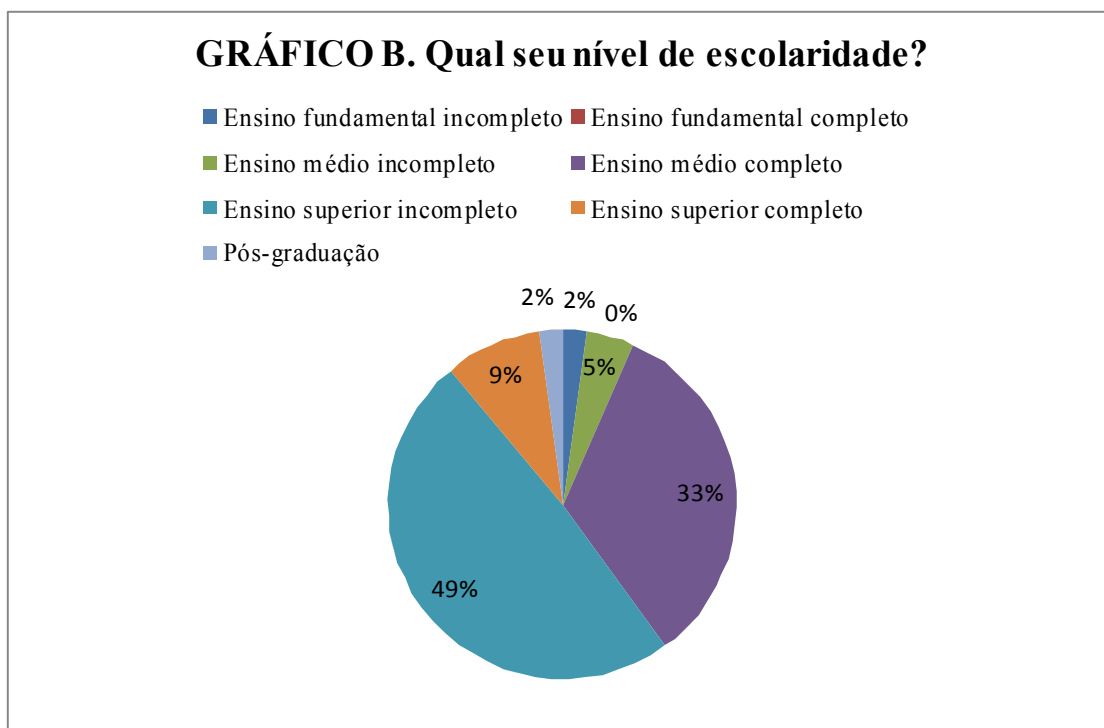


Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora

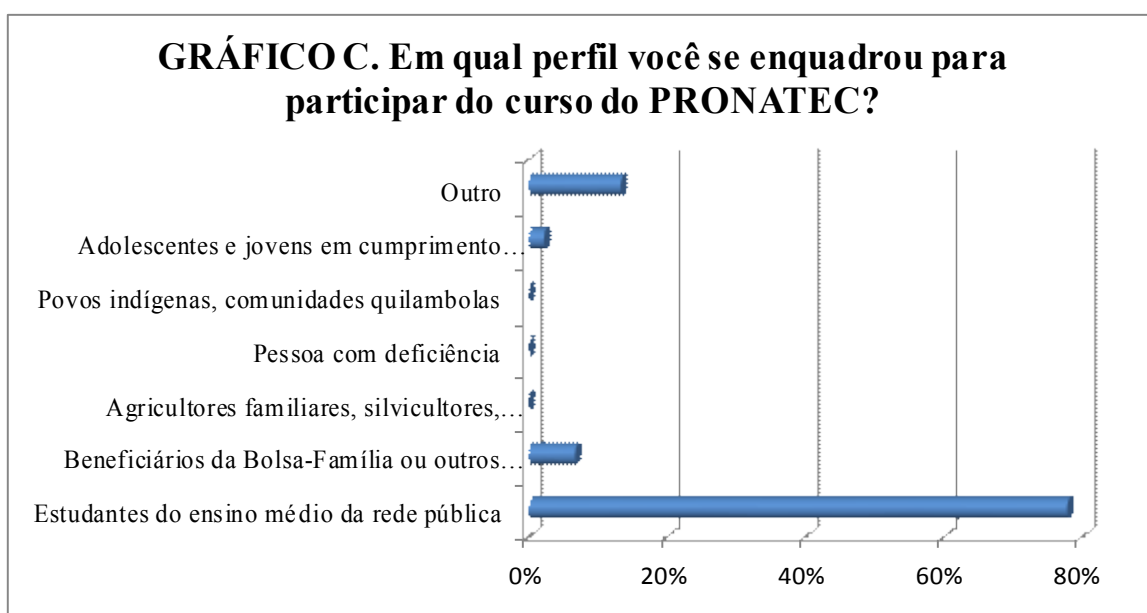
Para a elaboração do questionário, foram estabelecidas duas categorias básicas antes da coleta de dados: o direito à educação e o direito ao trabalho. Para a fase de análise, são levados em consideração o campo social dos entrevistados e questões que envolvem a educação profissional e a cidadania com a execução da Bolsa-Formação.

A maioria dos participantes é composta por jovens entre 15 e 20 anos (40%) ou entre 21 e 30 anos (35,6%). Sete pessoas declararam ter idade entre 31 e 40 anos (15,6%); três estão na faixa etária entre 41 e 50 anos (6,7%) e apenas um tem entre 51 e 60 anos (2,2%). Participantes do sexo feminino representam 66,7% do total e os do sexo masculino somam 33,3%.

O levantamento ainda indica que mais de 80% da população investigada encontram-se em situação de ensino médio completo (33,3%) ou de ensino superior incompleto (48,9%). Compreende-se que esse resultado está proporcionalmente ligado ao fato de que quando se inscreveram na Bolsa-Formação do PRONATEC – que pode ter sido em algum período entre 2012 e 2016 – 77,8% dos participantes estavam na condição de estudantes de ensino médio da rede pública. Nos dois gráficos a seguir, em números arredondados, é possível verificar essa interligação, da qual se deduz que houve uma tendência de continuidade da vida escolar dos participantes, com o ingresso à universidade, ou de que ao menos concluíram a última fase da educação básica.



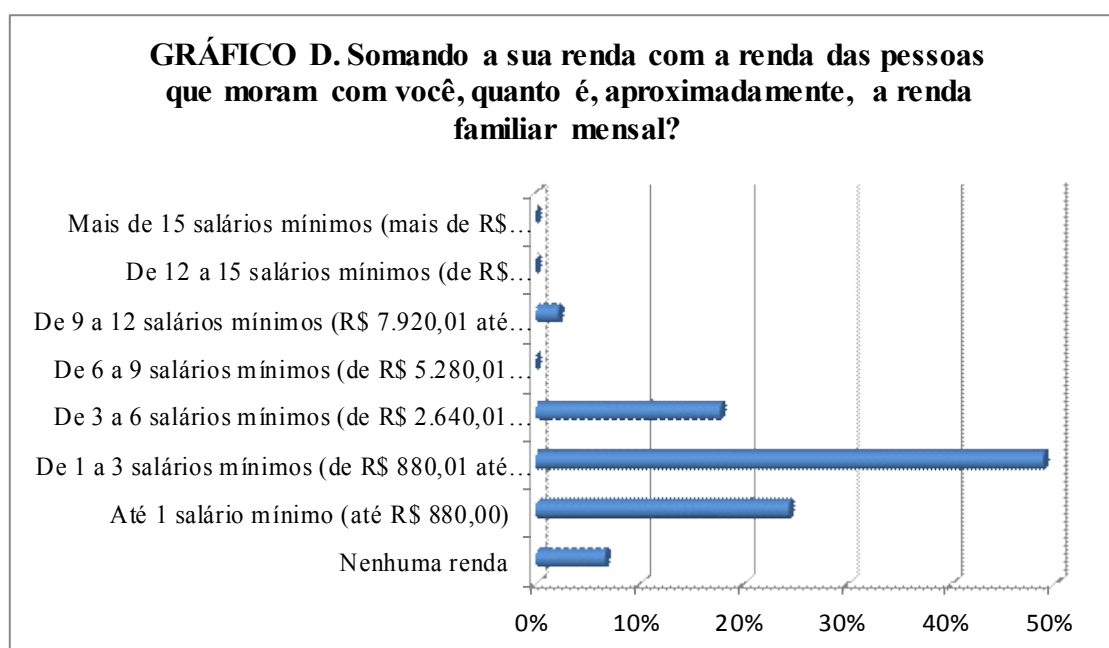
Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora



Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora

No que dizem respeito à renda familiar mensal dos egressos, as respostas apontam que quase a metade deles está no intervalo entre um e três salários mínimos, levando em conta que em 2016 a referência de valor do piso salarial nacional era de R\$ 880,00. Os que não contavam com nenhuma renda ou com não mais do que um salário mínimo somaram pouco mais de 30% da totalidade. O resultado coincide com um dos objetivos do programa que é atingir as camadas sociais com menor

renda no país.



Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora

No caso específico deste levantamento, nota-se a primazia das seguintes características de egresso: jovem entre 15 e 30 anos, do sexo feminino, com ensino superior incompleto e com renda familiar mensal girando entre um e três salários mínimos (48,9%).

Pelas respostas fornecidas, é possível afirmar que Anápolis está inserida na Bolsa-Formação do PRONATEC desde 2012, que foi o primeiro ano de implantação efetiva do programa em nível nacional uma vez que sua lei de criação é de 26 de outubro de 2011. Dentre os ex-estudantes, 17,8% fizeram seus cursos em 2012; 37,8%, em 2013; 24,4% estudaram em 2014; 15,6%, em 2015; e 4,4%, no ano de 2016.

A evasão, dentre os respondentes, alcançou o patamar de 13,6%, coincidente com a média de abandono de 12,8% que foi estimado nacionalmente para a BF/PRONATEC no ano de 2014 (UOL EDUCAÇÃO, 2014). Vale ressaltar, entretanto, que a questão de números de evadidos no programa gera divergências. A atual secretária executiva da pasta responsável, Maria Helena Guimarães de Castro estimou em 65% o índice de evasão, segundo reportagem da EBC Agência Brasil (2016). Quem não concluiu o curso em Anápolis alegou necessidade de trabalhar (42,9%), problemas de saúde ou acidente com ele ou familiares (14,3%), trabalho: falta de tempo para estudar (14,3%) e outros motivos (28,6%). Sobre esse ponto, a Diretora A comenta que

A questão da evasão tinha, teve curso, teve programas que teve muita evasão e a gente

lutava, brigava muito com a instituição de ensino, mas sempre eles tinham alguma justificativa pra aquilo. Eu acho que pode ter faltado algum empenho nosso e também do ofertante [...]. De maneira geral nas quatro instituições houve evasão. Segundo as instituições de ensino, as pessoas arrumavam emprego durante o curso ou não dava conta de acompanhar, o perfil do aluno era difícil, falta de compromisso do aluno, mas até mais do meio do programa a gente quase não teve problema [de evasão]. (DIRETORA A)

Em concordância com a tendência nacional verificada na execução da BF/PRONATEC, nesta pesquisa de Anápolis também houve uma predominância de cursos FIC, de um a dois semestres de duração, que juntos somaram 62,2% do total declarado. Cursos com duração de até dois ou de até três anos, que caracteriza o formato técnico, estiveram na casa de 37,7%. A própria ex-diretora de Trabalho e Renda da Prefeitura de Anápolis tem suas reservas quanto a essa ênfase de formato FIC dado pelo programa.

O PRONATEC deveria investir mais no curso técnico, preparar mais a pessoa para realmente poder assumir uma vaga de emprego no mercado de trabalho porque esses cursos de 160 horas, 180 horas é importante? É. Porque é um primeiro passo, é uma ajuda muito grande que é dada para o cidadão, eu acho que é muito importante. Não deve deixar de lado isso daí, mas eu acho que deveria preocupar mais com a questão técnica e investir mais em cursos técnicos porque hoje nós temos muitas faculdades. Aqui em Anápolis mesmo nós temos n faculdades, mas eu fico observando esse pessoal que está saindo da faculdade aí eles estão preparados? Eles estão tendo condições de assumir uma vaga no mercado de trabalho? (DIRETORA A)

Como se tem um patamar de 35 egressos, dentre os 45 participantes, classificados como estudantes do ensino médio da rede pública na ocasião do curso, apreende-se que a Bolsa-Formação não teve como enfoque a proposta de integração entre educação profissional e a básica. Houve, na verdade, um esforço em promover a concomitância entre ambas. Como já abordado no segundo capítulo, existem críticas à opção de não se fortalecer o ensino médio em forma de integração entre educação básica e profissional. A esse respeito, de maneira geral, apontamentos de estudiosos da área indicam limitações impostas por políticas públicas educacionais em que há desvinculação entre ensino propedêutico e profissionalizante e fragmentação curricular. O condição do ensino médio é emblemática nessa discussão e é muito pertinente a valorização que se faz em torno da integração curricular. É notório entender, contudo, que ela não é um processo isento de suas próprias contradições, circunstância esta que inclusive é tema de diversos estudos acadêmicos.

Um deles, que coincide com um dos campos de pesquisa empírica desta dissertação – o Câmpus Anápolis do IFG – , é o trabalho produzido por Ribeiro (2015). A autora analisou a formação proporcionada pela instituição a partir de uma investigação em que foram sujeitos alunos

concluintes dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, coordenadores de curso e o diretor-geral. Sua avaliação implica que

[...] analisando os cursos técnicos integrados oferecidos no campus Anápolis do IFG é possível notar algumas fragilidades, especialmente no que se refere à integração curricular, ainda distante de ser efetivada. Apesar da nomenclatura de cursos “técnicos integrados”, a formação ainda ocorre de forma fragmentada e a suposta integração se limita à simultaneidade da formação geral e profissional, bem como à organização curricular que prevê a justaposição de disciplinas de formação geral e específicas. Os próprios gestores dos cursos no campus admitem a dificuldade da integração curricular e até mesmo o diálogo entre os professores das diversas disciplinas no sentido de proporcionar uma formação de fato integrada.

Os projetos pedagógicos dos cursos não deixam claro como esta integração deverá acontecer, o que evidencia a necessidade de um planejamento mais sistemático desta formação, favorecendo a relação entre teoria e prática, a integração entre as disciplinas, a relação entre ensino, pesquisa e extensão como eixos do processo formativo nos cursos técnicos integrados ao ensino médio. (RIBEIRO, 2015, p. 98)

A pesquisadora em questão expõe uma situação adicional: o fato de que os estudantes, ao se candidatarem a uma vaga em um curso técnico integrado no IFG de Anápolis, nem sempre terem concorrido a ela com o objetivo direto de formação profissional. Afirma Ribeiro (2015, p. 75) que “49% dos alunos que participaram da pesquisa escolheram cursar o ensino médio no IFG por considerá-lo uma instituição pública reconhecida por ter um ensino de melhor qualidade”. No estudo, as entrevistas realizadas indicaram que a instituição gera interesse por causa dos casos bem sucedidos de pontuação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e também de aprovações em vestibulares mais concorridos, fazendo com que a realidade sinalize que “a formação oferecida aos alunos dos cursos técnicos integrados ao ensino médio no campus Anápolis do IFG privilegia a formação acadêmica dos alunos, sobretudo aquela direcionada aos processos seletivos para ingresso na Universidade” (RIBEIRO, 2015, p. 99).

O exemplo desenvolvido por Ribeiro (2015) evidencia que o tema da integração de pressupostos da formação geral com a específica de uma profissão apresenta diversos desafios no cotidiano escolar, o que demonstra a complexidade do papel a ser exercido pelas instituições e pelas políticas de educação profissional não só no patamar de ensino médio, mas em suas diferentes facetas. Embora complexa, certo é que a situação enseja que advogue-se em prol de estratégias de rompimento da dualidade estrutural historicamente apresentada nessa modalidade no Brasil.

No caso da Bolsa-Formação do PRONATEC, a proposta de integração entre formação geral e profissional é frágil. Primeiro porque a condição dos cursos técnicos é de opção predominante da concomitância de vagas, por vezes tendo o aluno duas matrículas (até mesmo em duas instituições diferentes): uma para o ensino médio e outra para o técnico. Em segundo lugar, para cursos de

formação inicial e continuada, o recurso de um currículo que agregue os dois tipos de formação (geral e profissional) se verifica ainda mais limitado. Sobre esse assunto, quando questionada sobre como observava a orientação pedagógica dos cursos FIC em relação a uma concepção que envolvesse a formação integral do sujeito, a Diretora A admitiu que a Bolsa-Formação se pauta por um caráter “mais operacional”, mas citou iniciativas que buscaram proporcionar diferenciais quanto a uma formação que tivesse com elo a temática da cidadania.

Olha, eu cobrava muito isso [formação cidadã] do ofertante e eles falavam isso que nas primeiras horas, nas primeiras aulas, era falada essa questão da cidadania, mas eu acho que ainda falta muito com relação a essa questão da cidadania e eu vejo que é uma questão que não precisa ser o PRONATEC. Eu vejo que é uma questão que tem que ser trabalhada desde o início da escolaridade do cidadão. (DIRETORA A)

A fala da entrevistada acerca da oferta de aulas que envolvem a temática da cidadania pode ser contemplada quando se consultam, por exemplo, os Projetos Pedagógicos dos Cursos de Formação Inicial e Continuada de Almojarife, Assistente Administrativo, Desenhista da Construção Civil e Programador Web do Instituto Federal de Goiás – Câmpus Anápolis (2015a; 2015b; 2015c; 2015d). Os quatro cursos foram oferecidos pelo IFG no período compreendido entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016. Em todos, consta uma disciplina identificada com as seguintes variações: Ética e Cidadania; Ética e Formação do Cidadão; e Ética e Cidadania no Trabalho. Apesar de nomes distintos, verifica-se que se trata de uma disciplina única uma vez que em todos os casos a ementa e bibliografia são as mesmas.

Tabela 4: Ementa e bibliografia da disciplina Ética e Cidadania*

Ementa: Concepção da ética e da cidadania suas interpelações e uso no cotidiano: A integração, trabalho, vida, conhecimento e sociedade. Ética, trabalho e cidadania. Moral. O exercício da profissão e o senso crítico. Orientação profissional acerca da qualificação do curso, seus status no mundo do trabalho, possibilidades de carreira e atuação, formação continuada. Considerações sociais da profissão: dúvidas e preconceitos. Legislação, Software livre x proprietário. Ética no exercício das TICs.

Bibliografia Básica:

SECRETARIA de Educação Básica - SED/MEC. Ética e cidadania: construindo valores na escola e na sociedade [recurso eletrônico]. Brasília: MEC, 2007.

ELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina. São Paulo: Edusp, 2006. 334 p. (Direitos Humanos; v. 1);

EVANGELISTA, Maurício Santos. Gestão da Tecnologia da Informação. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2010.

Bibliografia Complementar:

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Inclusão digital, software livre e globalização contra-hegemônica. Brasília:

Instituto Nacional da Tecnologia da Informação, 2002.
TESSAROLO, Luzia Bernadete. Legislação Aplicada a Software. Anápolis, Centro de Educação Profissional, 2007.

** Também denominada como Ética e Formação do Cidadão ou como Ética e Cidadania no Trabalho, a depender do curso*

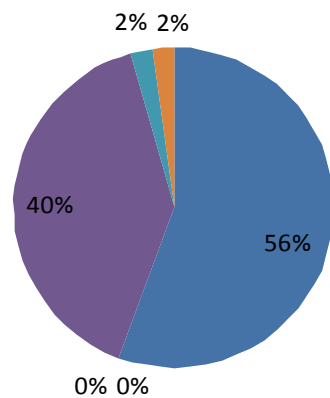
Fonte: Projetos Pedagógicos dos Cursos de Formação Inicial e Continuada de Almojarife, Assistente Administrativo, Desenhista da Construção Civil e Programador Web do Instituto Federal de Goiás – Câmpus Anápolis (2015a; 2015b; 2015c; 2015d)

Em termos de proporcionalidade nas cargas horárias, é possível constatar que nos cursos de Almojarife e Assistente Administrativo, com duração de 180 horas, são destinadas 12 horas para a disciplina. Já para os cursos de Desenhista da Construção Civil e Programador Web, com tempo total de 237 horas, o que é reservado para a mesma disciplina abrange 15 horas. Assim, conclui-se que o tema envolvendo ética e cidadania alcança, respectivamente, 6,66% e 6,33% do total de horas/aula dos cursos. A abordagem das demais matérias presentes nos projetos pedagógicos é voltada para a formação profissional específica proposta em cada curso.

No caso dos autores que estudam a educação profissional no Brasil, o fundamento principal da crítica à duração reduzida dos cursos FIC é a apresentação da Bolsa-Formação como solução para o problema do desemprego, como conclui a propaganda institucional do PRONATEC. A fragilidade dessa relação pode ser observada no levantamento aqui apresentado. Mais da metade dos entrevistados (55,6%) declararam que sua motivação para se matricular no curso da Bolsa-Formação foi a perspectiva de uma oportunidade de emprego. O índice relativo ao desemprego, entretanto, aponta que 63,6% dos egressos estavam sem ocupação à época da pesquisa. Dentre os que estavam empregados, apenas 11,4% atuam em área relacionada aos cursos que fizeram e a proporção de 26,7% deles disseram que o PRONATEC os auxiliou em sua inserção no mercado de trabalho. Em cálculos arredondados, os três gráficos a seguir demonstram esse contraste:

GRÁFICO E. O que motivou você a procurar um curso do PRONATEC?

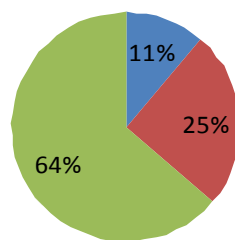
- Perspectiva de uma oportunidade de emprego
- Receber o valor mensal da bolsa
- Influência de familiares/amigos
- Ampliar conhecimentos
- Aperfeiçoamento na área de atuação em que trabalho
- Outro motivo



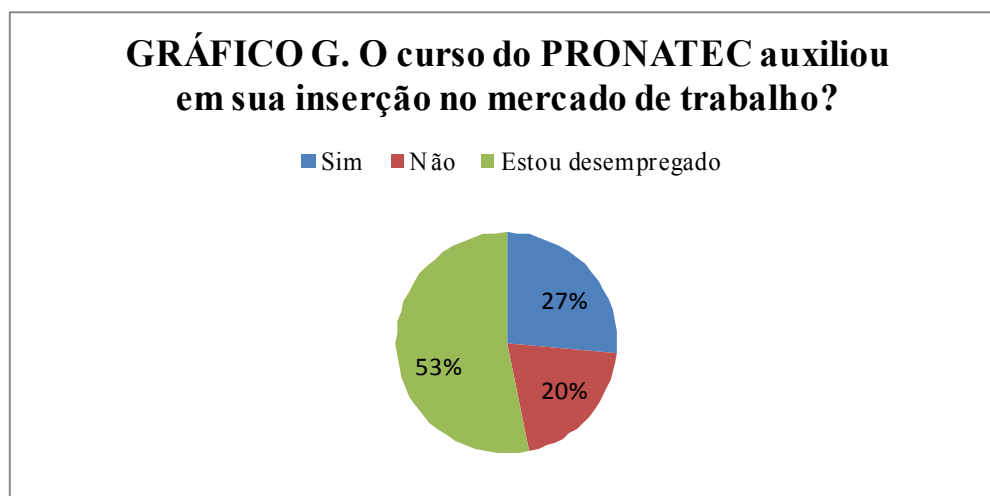
Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora

GRÁFICO F. Você está empregado?

- Sim, em área de trabalho relacionada ao curso que fiz no Pronatec
- Sim, mas não em área de trabalho relacionada ao curso que fiz no Pronatec
- Não



Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora



Fonte: questionário aplicado pela pesquisadora

A divergência que se dá a respeito das proporções de 64% e 53% no que diz respeito àqueles que declararam estar desempregados pode ser explicado pelo fato de que no Gráfico G, parte das pessoas sem emprego podem ter respondido a opção “Não” para dar sentido ao fato de que o curso não as auxiliaram na inserção no mercado de trabalho e por essa razão estão desempregadas. Importante também assinalar que o gráfico F teve 44 respondentes e o gráfico G, 45.

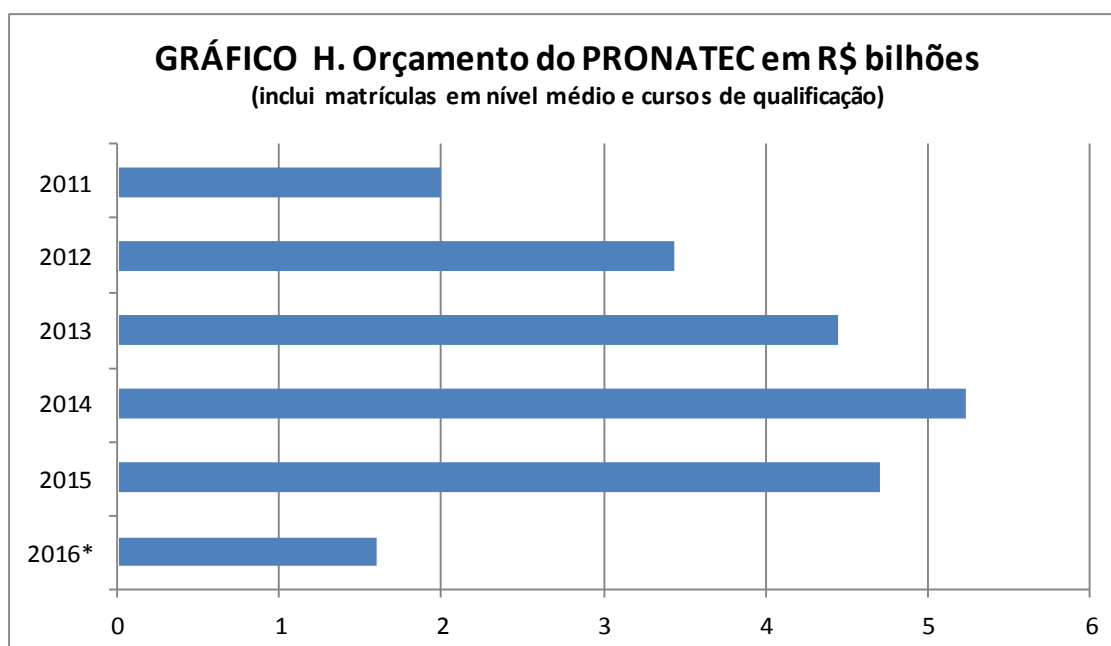
O cruzamento de informações indica que, dentre aqueles que responderam que procuraram o PRONATEC por causa da expectativa de conseguir um emprego, 72% foram frustrados em seus propósitos. Curiosamente, os dados acima também evidenciam uma contraposição com o nível de satisfação dos estudantes em relação aos cursos que fizeram já que os classificaram como excelente (48,9%) ou muito bom (35,6%). Nesse mesmo sentido, outra informação relevante é que 64,4% das pessoas expressaram o sentimento de que estavam preparadas para exercer a qualificação profissional para a qual foram habilitadas. Por outro lado, no contexto dos mesmos respondentes que classificaram os cursos que fizeram entre os patamares *bom*, *muito bom* e *excelente*, o desemprego encontra-se no nível de 62%.

Dos egressos que concluíram seus cursos, que totalizam 38 pessoas, 25 matricularam-se em vagas de formação inicial e continuada e 13, em cursos técnicos. O nível de desemprego no caso do primeiro grupo, à época do levantamento, era de 68%. A situação de formados em cursos técnicos de forma geral era mais vantajosa uma vez que o mesmo índice, para eles, era de 46%. A diferença pode ser entendida como indício de que o mercado de trabalho teria maior capacidade ou maior interesse em absorver mão de obra com escolaridade técnica mais aprofundada. Mas mesmo entre os egressos dos cursos técnicos, é possível constatar que o desemprego ainda é elevado sinalizando

uma restrição do direito ao trabalho para muitos dentre aqueles que declararam ter se matriculado em uma vaga da Bolsa-Formação do PRONATEC por causa da expectativa que nutriam de conseguir um emprego.

3.3. Qual o futuro da Bolsa-Formação do PRONATEC?

Desde o início desta pesquisa, tornou-se claro que a escolha de analisar a Bolsa-Formação do PRONATEC seria muito desafiadora especialmente devido à dificuldade de se ter como objeto de estudo uma política pública educacional que ainda está em vigência. Soma-se a isso a condição do programa de estar historicamente inserido em um contexto social, político e econômico de mudanças relevantes no país como, por exemplo, o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, finalizado oficialmente em agosto de 2016. Em seu lugar, assumiu o ex-vice-presidente, Michel Temer. Obviamente é temerário creditar a instabilidade de alguns fatores do programa ao impedimento até mesmo porque é possível reconhecer, a partir de dados apresentados pelo jornal Folha de S. Paulo, que a política macro do PRONATEC – e não apenas a Bolsa-Formação, é preciso frisar – tem sofrido reduções de matrículas e investimentos desde o ano de 2015, primeiro ano do governo reeleito da então presidente Dilma. É certo, todavia, que avaliar alguns acontecimentos pré e pós impeachment auxilia no desenvolvimento (não isento de riscos de erros) de análises sobre o futuro do PRONATEC.



* Previsão

Fonte: Folha de S. Paulo (2016b), adaptado pela autora

O gráfico acima permite ver que houve um crescimento exponencial do orçamento do PRONATEC de 2011 a 2014 e que a partir de 2015 registra-se redução, tendo 2016 a condição prevista de índice inferior até mesmo em relação ao ano em que a política foi oficializada, 2011. Os reflexos dos cortes orçamentários sobre novas inscrições na educação profissional foram imediatos como, por exemplo, no que tange às vagas de formação técnica de nível médio. “O número de matrículas no ensino técnico teve em 2015 uma queda inédita, o que não se via pelo menos desde 2007. Os dados coincidem com a piora da crise econômica e cortes em iniciativas como o Pronatec (programa federal de educação profissional)” (FOLHA DE S. PAULO, 2016a, s/p). Segundo o levantamento do jornal, as bolsas do PRONATEC para estudantes do referido nível de formação chegaram a quase dois milhões em 2014. Em 2015, o número caiu para aproximadamente 295 mil. Até abril de 2016, a quantidade somou 2.200 bolsas. Para a rede particular, em especial, o impacto dessa situação foi muito significativo uma vez que muitas escolas de educação profissional dependiam do subsídio do governo federal para atrair e manter alunos em seus cursos (FOLHA DE S. PAULO, 2016b).

Segundo reportagem veiculada pela EBC Agência Brasil (2016), o PRONATEC tinha, em junho de 2016, uma dívida acumulada na ordem de R\$ 637 milhões em repasses às instituições. A agência oficial de notícias do governo federal informou também que naquele mês o MEC havia anunciado que faria repasse de R\$ 43,6 milhões às mesmas, valor correspondente ao pagamento de abril. A informação é indicativa de problema que não é incomum quando se fala em repasse de verbas da Bolsa-Formação às instituições que são parceiras do programa. Através de uma rápida pesquisa na Internet é possível chegar a notícias que apontam para essa dificuldade em anos anteriores e regiões distintas do Brasil, que refletiu diretamente no pagamento das bolsas para estudantes e professores. Podem ser citadas como exemplos disso notícias publicadas nos sites do Portal Terra (2014) e do Diário do Rio Doce (2015) informando atrasos financeiros aos docentes do Rio Grande do Sul e Minas Gerais em 2014 e 2015, respectivamente. O Instituto Federal do Rio Grande do Norte (2013) e o Instituto Federal de Roraima (2015) publicaram notas de esclarecimentos sobre atraso do pagamento das bolsas do PRONATEC em seus estados nos anos de 2013 e 2015, respectivamente. O mesmo transtorno também foi registrado em Anápolis, segundo confirma a Diretora A:

Teve um período que sim, teve instituição que teve mais dificuldade, mas teve instituição que a gente não ouviu falar nada. As vezes que teve um período, mais ou menos no meio, em que houve transição do programa para a gestão do MEC é que houve um problema de repasse de verbas para os alunos e o ofertante não recebia. (DIRETORA A)

Atualmente o programa PRONATEC está inserido em um debate que teve início com a chamada reforma do ensino médio. Trata-se de uma iniciativa de reformulação desse nível da educação básica proposta durante o governo Michel Temer, no segundo semestre de 2016. Há previsão de alterações em competências, objetivos de aprendizagem e os conhecimentos que serão requisitados aos alunos. A proposta remete a uma flexibilização particularmente no que diz respeito a aspectos curriculares. De acordo com a propositura original, todos os alunos cumprirão uma parte comum de disciplinas que não poderá exceder metade do total da carga horário do ensino médio. Para o restante do tempo de estudo, eles deverão escolher por uma das áreas de conhecimento ou de atuação profissional: I – linguagens; II – matemática; III – ciências da natureza; IV – ciências humanas; V – formação técnica e profissional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016b). Em votação no Congresso Nacional a proporção original de 50% a 50% de cada etapa foi alterada para 60% da carga horária destinada a conteúdos de formação geral e 40% para a parte específica.

O MEC esclarece que a mudança dependerá diretamente de diretrizes da BNCC.

A implantação do Novo Ensino Médio não deverá acontecer até 2018, pelo menos, já que o mesmo depende da aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estabelecerá as competências, os objetivos de aprendizagem e os conhecimentos necessários pra a formação geral do aluno. A previsão é que até meados de 2017 a BNCC para o Ensino Médio seja encaminhada ao Conselho Nacional de Educação, que terá de aprová-la para depois ser homologada pelo MEC. Só depois disso, o Novo Ensino Médio poderá ser implementado. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016b).

Algumas polêmicas envolveram a proposta de reforma, principalmente por ela ter sido editada por meio de medida provisória¹¹, sob o nº 746/2016, uma vez que não teria sido precedida por uma participação mais efetiva da sociedade, especialmente de professores e alunos. O MEC justifica a pressa lançando mão dos seguintes motivos:

11 Conceituação formulada pela Câmara dos Deputados (2017, s/p): “A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada. Neste caso, a Câmara só pode votar alguns tipos de proposição em sessão extraordinária. Ao chegar ao Congresso Nacional, é criada uma comissão mista, formada por deputados e senadores, para aprovar um parecer sobre a Medida Provisória. Depois, o texto segue para o Plenário da Câmara e, em seguida, para o Plenário do Senado. Se a Câmara ou o Senado rejeitar a MP ou se ela perder a eficácia, os parlamentares têm que editar um decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência. Se o conteúdo de uma Medida Provisória for alterado, ela passa a tramitar como projeto de lei de conversão. Depois de aprovada na Câmara e no Senado, a Medida Provisória - ou o projeto de lei de conversão - é enviada à Presidência da República para sanção. O presidente tem a prerrogativa de vetar o texto parcial ou integralmente, caso discorde de eventuais alterações feitas no Congresso. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. As normas sobre edição de Medida Provisória estão no artigo 62 da Constituição Federal”.

A edição da Medida Provisória seguiu rigorosamente as exigências previstas na Constituição Federal. Em primeiro lugar, em decorrência da urgência do problema deste nível de ensino no país: dados do IDEB recém divulgados mostram uma realidade trágica no ensino médio e retratam a urgência da reforma. Em segundo lugar, em consequência da relevância do tema que se apresenta na medida em que o fracasso do ensino médio brasileiro é um dado da realidade, como demonstram os resultados das avaliações nacionais e internacionais. As propostas da MP são fruto do amplo debate acumulado no país nas últimas décadas, o que permitiu ao governo acelerar a reforma.

1998: grande debate e aprovação das diretrizes do EM de acordo com a nova legislação da LDB de 1996.

2002: Seminário Nacional sobre reforma do Ensino Médio

2007: FUNDEB com a promessa de garantir a universalização do EM

2007: MEC lança o Plano de Ações Articuladas

2009: Novo ENEM

2010: Ensino Médio Inovador

2010: CONSED cria o Grupo de Trabalho da Reforma do Ensino Médio

2012: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio aprovadas pelo CNE.

2013: Projeto de Lei (PL6840/2013).

2014: Plano Nacional da Educação (PNE). Meta 3.1 “Institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados...”

Portanto, a Reforma do Ensino Médio está sendo discutida há anos. Em 2013 foi apresentado o PL 6840 na Câmara dos Deputados que também foi amplamente debatido. No entanto, a tramitação do PL no Congresso ficou aquém da urgência da reforma. Vale destacar que diversos projetos e reformas relevantes e urgentes para o país foram editados por Medida Provisória e se tornaram Lei, como por exemplo o Brasil Carinhoso, Mais Médicos, o PNAIC, PROUNI e Royalties do Petróleo para a Educação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016b, s/p).

A respeito da educação técnica e profissional, a reforma trará reflexos relevantes, principalmente por ser ela uma área que poderá ser alvo da escolha dos discentes para a segunda fase do novo ensino médio. O MEC afirma:

A formação técnica e profissional será mais uma alternativa para o aluno. Hoje, se o jovem quiser cursar uma formação técnica de nível médio, ele precisa cursar 2400 horas do ensino médio regular e mais 1200 horas do técnico. O Novo Ensino Médio permitirá que o jovem opte por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do Ensino Médio regular desde que ele continue cursando português e matemática até o final. E, no fim dos três anos, ele terá um diploma do ensino médio e um certificado do ensino técnico. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016b, s/p).

Será preciso acompanhar o processo de implantação dessa medida especialmente quanto às formas de financiamento, estrutura e escolha de cursos profissionalizantes a serem ofertados. Nesse momento que antecede a regulamentação, é difícil prever com precisão como isso se dará até porque não se sabe qual será a dimensão que a educação profissional ocupará nessa nova realidade

das escolas brasileiras. Qual será a porcentagem de instituições que vão optar por essa modalidade, dentre as cinco áreas que o governo federal elegeu para a segunda etapa da carga horária do ensino médio? Os cursos serão referenciados por uma perspectiva efetiva de integração ou de concomitância?

É preciso ainda destacar que se a parte que cabe à educação profissional não for norteadada por fatores que garantam qualidade à mudança, como a questão da contratação de docentes especializados ou da viabilização de laboratórios, por exemplo, corre-se sério risco de se repetir os erros da política educacional estabelecida pela Lei n. 5.692/71. Dentre as limitações mais evidentes da legislação da década de 1970 estão as falhas no quesito de investimento e a não implantação efetiva da profissionalização nas escolas. Sobre isso, convém reproduzir novamente a análise de José Willington Germano sobre os efeitos daquela política:

A reforma educacional do Regime foi particularmente perversa com o ensino do 2º grau público. Destruiu o seu caráter propedêutico ao ensino superior, elitizando ainda mais o acesso às universidades públicas. Ao mesmo tempo, a profissionalização foi um fracasso. O resultado foi o fortalecimento da rede privada, na medida em que ela assumiu efetivamente a função de instância preparatória para os vestibulares, criando para tanto um novo tipo de escola – exclusivamente propedêutica –, os chamados "cursinhos". (GERMANO, 2011, p. 190)

O balanço acima instiga a questionar: como a reforma dessa segunda década dos anos 2000 garantirá tratamento sem distinção entre escolas da rede pública e da privada no que diz respeito à implantação efetiva de suas novas regras? Em que grau a escola pública será atendida em suas necessidades específicas de modo que lhe garanta mais qualidade? Em que medida a formação dos professores e a valorização da carreira docente serão prioridades? Como a reforma atenderá as especificidades da realidade do estudante de ensino médio que também é trabalhador tendo em vista, particularmente, a expectativa de ampliação de carga horária e de implantação de mais escolas em tempo integral? Como ficará a educação de jovens e adultos?

Justifica-se a reforma do ensino médio com o fundamento de que os índices do IDEB constataam a péssima situação em que se encontram hoje as escolas de ensino médio brasileiro. De fato, melhorar a qualidade desse nível de escolaridade é urgente no país. Daí a importância de se estar atento à maneira como se dará o que está sendo proposto pela medida provisória 746/2016. Como se vê, são muitas as dúvidas que permeiam o processo.

Quando se aponta para a necessidade de investimento em educação pública, é preciso lembrar que ainda há uma incógnita no país quanto à aplicação futura de recursos públicos desde a aprovação da polêmica proposta de emenda constitucional (PEC) 55, em dezembro de 2016 pelo

Congresso Nacional. Apelidada como PEC do teto, a medida sugerida pelo governo Temer prevê a limitação de despesas públicas pelos próximos 20 anos a fim de se obter um saldo positivo entre arrecadação e gastos e, assim, recuperar a economia. A BBC Brasil (2016) apresentou a análise de Ricardo Gottschalk, especialista da UNCTAD, agência ligada à Organização das Nações Unidas (ONU) para Comércio e Desenvolvimento, sobre o assunto. O especialista da ONU reconhece a necessidade de aplicação de controle das contas públicas, mas critica o engessamento a ser gerado pelo prazo de duas décadas.

"O objetivo da PEC 55 é sinalizar aos mercados que o Brasil está levando a sério a austeridade fiscal e que a dívida nacional não vai ficar fora de controle nos próximos anos. Entretanto, aprovar uma medida que congela os gastos públicos em termos reais pelos próximos 20 anos é bastante radical", afirmou Gottschalk.

"Isso vai retirar a flexibilidade das políticas econômicas. Os gastos fiscais estarão amarrados por uma camisa de força, o que a UNCTAD não acredita que seja o melhor para qualquer país, seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento. A política fiscal precisa ser flexível e ser aplicada de forma anticíclica, especialmente em tempos de recessão", explica o especialista.

Gottschalk argumenta que o problema está no longo prazo, pois a PEC 55 "afetará uma geração inteira de brasileiros, com consequências cada vez mais negativas à medida que os anos passam".

"A longo prazo, as implicações serão de que os gastos públicos em proporção do PIB, Produto Interno Bruto, irão decair cada vez mais a cada ano em termos reais. Isso, naturalmente, vai afetar a capacidade de se investir em infraestruturas econômicas e atender demandas sociais, como investimentos em programas de bem-estar social, saúde e educação." (BBC BRASIL, 2016, s/p)

Outro entrevistado da BBC Brasil (2016) na mesma reportagem foi o relator da ONU para Direitos Humanos e Extrema Pobreza, Philip Alston, que também se mostrou pessimista quanto às repercussões da PEC 55 para o setor educacional.

"Atualmente, o Brasil já não está investindo dinheiro suficiente em educação e, se ficar preso em um ciclo de diminuição de investimento, isso significará um revés não apenas para as crianças brasileiras, mas também para a competitividade global do país", disse [Philip Alston].

Segundo dados compilados pela ONU, o Plano Nacional de Educação estima que são necessários investimentos anuais de R\$37 bilhões para garantir a qualidade do ensino. A PEC 55, entretanto, irá reduzir os gastos em R\$ 47 bilhões nos próximos oito anos. Isso dificultará ainda mais o futuro de 3,8 milhões de crianças carentes que atualmente já não vão à escola. (BBC BRASIL, 2016, s/p)

O veículo de comunicação apontou como contra-argumento às críticas dos representantes da ONU a seguinte declaração oficial do Ministério da Fazenda: "Uma vez que o controle sobre gastos públicos reduzir o desequilíbrio fiscal, os juros irão cair. Como resultado, haverá mais dinheiro

disponível para gastos em políticas sociais” (BBC BRASIL, 2016, s/p).

Com se percebe, há ainda muitos questionamentos sobre os reflexos das definições tomadas pela PEC 55. Como a reforma do ensino médio se concretizará nesse contexto? E quais serão os reflexos para a educação profissional? Como ficará o PRONATEC no interior dessa conjuntura histórica? Só o tempo poderá fornecer respostas tangíveis.

O futuro do PRONATEC preocupa a Diretora A que, durante a entrevista, afirmou: “Eu acho que é um programa que a manter o que nós estamos vendo na política, eu não sei se esse programa vai ter uma continuidade. Eu espero que tenha, eu não posso falar que eu vejo que ele pode acabar, mas eu tenho a esperança de que continue”. Em agosto de 2016, no auge do processo de impeachment de Dilma Rousseff, foi cogitado o fim do programa, mas na mesma ocasião o ministro da Educação Mendonça Filho apressou-se em desmentir a informação, alegando que seria formulada uma nova versão do programa, sem dar, no entanto, demais detalhes sobre funcionamento vindouro, números ou metas (FOLHA DE S. PAULO, 2016b).

Em 27 de dezembro de 2016, o MEC divulgou que há sinalização de continuidade da Bolsa-Formação do PRONATEC. A ênfase será para a execução de uma nova ação do programa que foi denominada de MedioTec que priorizará a oferta de cursos técnicos em concomitância ao ensino médio para alunos matriculados em escolas públicas. A BF/PRONATEC será responsável por “ofertar 82 mil vagas em cursos de longa duração, com pelo menos 800 horas de aula. Um aumento de quase dez vezes em relação a 2016, que registrou nove mil jovens matriculados nesse tipo de curso” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016a). A nova estratégia recebeu, segundo o MEC, o aporte de R\$ 700 milhões que seriam liberados em dezembro de 2016 para as secretarias estaduais de Educação e fundações que oferecem cursos técnicos concomitantes. O MedioTec será ofertado em parceria com instituições públicas e privadas de ensino médio. Está previsto que os cursos tenham duração entre um a dois anos e meio e que sejam iniciados em julho de 2017.

A orientação do governo federal é de que a nova iniciativa leve em consideração o mapeamento de demandas de formação técnica nas regiões em que será implantada a fim de se oferecer cursos que fomentem reais oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Além disso, “a ideia é estimular parcerias entre as instituições ofertantes e as empresas da região no sentido de que os estudantes sejam absorvidos na condição de aprendizes ou estagiários durante a realização do curso” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016a).

Sobre a oferta de cursos FIC, principal alvo de investimento da BF/PRONATEC até 2016, o MEC garantiu a continuidade dos cursos iniciados nos anos anteriores. Ressalte-se, todavia, que na oportunidade foi informado que o planejamento de novas vagas dependerá da aprovação pelo Congresso Nacional do orçamento de R\$ 805 milhões destinado ao programa.

Em fevereiro de 2017, a pesquisadora solicitou, pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, posicionamento do governo federal a respeito da Bolsa-Formação do PRONATEC em 2017. As questões abordadas foram as seguintes: “1. Qual o balanço oficial de vagas ofertadas pela Bolsa-Formação em 2016? Destas, quantas foram ofertadas em cursos FIC e quantas em cursos técnicos? 2. Há previsão de continuidade da Bolsa-Formação em 2017? Se sim, qual o número de vagas previstas para este ano? Se não, qual o motivo da descontinuidade?”. A resposta oficial da SETEC/MEC foi recebida em 03 de março de 2017 conforme reproduz-se na íntegra a seguir:

Prezada Senhora,

Cumprimentando-a cordialmente e em atendimento à demanda apresentada, cabe inicialmente ressaltar que a Bolsa-Formação, uma das cinco iniciativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), apresentou continuidade na sua execução no ano de 2016. De acordo com dados constantes no Sistema de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC), foram ofertadas um total de 84.931 matrículas no ano de 2016, sendo que dessas 66.486 em cursos de formação inicial e continuada (FIC) e 18.445 em cursos técnicos, tanto presenciais quanto a distância. Também é importante considerar que a parceria do Ministério da Educação com os agentes implementadores da Bolsa-Formação passou por um processo de aprimoramento, direcionando as ofertas de vagas visando a maior eficiência de resultados, tendo-se por base as demandas do mundo do trabalho e renda. Em relação às perspectivas da Bolsa-Formação para o ano de 2017, no primeiro trimestre serão propostas 43.855 vagas em cursos FIC e 9.215 vagas em cursos técnicos, cujas aulas iniciar-se-ão até 03 de abril de 2017. Ainda, a Bolsa-Formação fomentará cerca de 82.000 vagas de cursos técnicos concomitantes, para o atendimento de alunos regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas de educação, no âmbito do MedioTec, nova ação do Pronatec.

Atenciosamente,

Chefe de Gabinete

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Ministério da Educação (SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO, 2017, s/p)

A resposta indica expressivo insucesso quanto à meta original de dois milhões de vagas para o programa em 2016 uma vez que apenas pouco mais de 150 mil matrículas foram efetivadas no ano. Para 2017, conforme a carta enviada, há indicações de que o número total de vagas girará em torno daquilo que foi ofertado no ano anterior, com a diferença de que a ênfase será maior para cursos técnicos concomitantes e não para o formato FIC, como vinha acontecendo desde a criação da Bolsa-Formação. Por fim, vale observar que o MedioTec foi apresentado como uma nova ação do PRONATEC. A primeira propaganda institucional a respeito dessa nova iniciativa, entretanto, omite a marca PRONATEC e não menciona a Bolsa-Formação, citando exclusivamente a expressão MedioTec.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do processo de construção desta dissertação de mestrado, algo inquietante foi perceber que ele instigava muitas perguntas para as quais as respostas não eram imediatamente claras e suficientes. A principal delas, que inclusive representou o fio condutor da pesquisa, foi: a Bolsa-Formação do PRONATEC promove cidadania? Desse questionamento, surgiram outros: há possibilidade de se ter uma educação profissional que se articule com a garantia de cidadania em uma sociedade capitalista, como a do Brasil? Qual o papel do Estado nessa articulação? O que compete à sociedade? Como devem ser as políticas públicas de formação de trabalhadores?

Como não poderia deixar de ser, a condução do projeto foi sendo feita com a perspectiva de encontrar respostas minimamente satisfatórias. Um desafio e tanto! A primeira providência foi estudar os conceitos-chave de cidadania, trabalho e capitalismo para se alcançar um embasamento teórico como ponto de partida. De particular importância nessa fase foi compreender o caminho em que se inseriu a composição da cidadania entre os brasileiros a partir de quatro contribuições basilares: 1) o entendimento de que a cidadania é um fenômeno histórico e tridimensional em seus aspectos civil, político e social, como esclareceu Marshall (1967); 2) a assimilação do percurso de cidadania “invertida” no Brasil, como bem delineou Carvalho (2016), e suas consequências para a nação tais como o patrimonialismo, as restrições observadas para o exercício do espírito republicano e as deficiências na garantia universal de direitos, principalmente os de ordem civil; 3) a constatação de políticas sociais brasileiras historicamente circunscritas pela regulação estatal, conforme explicação de Santos (1987); 4) e ainda a verificação das contradições sobre o tema expostas por Coutinho (2008) especialmente em suas abordagens sobre capitalismo, modernidade, avanços e recuos na trajetória de embates que envolvem a vida cidadã de forma geral.

Do estudo sobre a constituição da cidadania no Brasil e as repercussões do capitalismo no país, pode-se vislumbrar um quadro social, político e econômico em que uma herança de dualidade estrutural tem envolvido diretamente a educação profissional e as políticas públicas que a ela são destinadas. Nesse sentido, a população brasileira acumula experiências em que a formação geral se desvincula da específica e em que iniciativas de elitização de acesso ao conhecimento acadêmico são reais. Definir as primeiras demarcações históricas para a análise – a crise do sistema capitalista no final da década de 1970 e a realidade da sociedade brasileira nos anos 1980 – foi muito importante para essa compreensão. Da contextualização histórica, foi possível apreender os reflexos mais recentes do capitalismo para a educação profissional uma vez que as conexões entre ambos são manifestas. O neoliberalismo deu evidência à privatização da oferta dessa modalidade

educacional e à teoria do capital humano, muito sensível ao tema educativo. Já o toyotismo/paradigma da acumulação flexível trouxe à tona demandas de formação de um trabalhador que deve ser polivalente e multifuncional mesmo que para isso sofra custos como, por exemplo, a flexibilização de seus direitos trabalhistas. Em contraste, a década de 1980 deu materialidade a anseios e lutas da sociedade brasileira por cidadania, dentre eles os direitos à educação de qualidade e ao trabalho digno.

As políticas públicas de formação profissional que sucederam esse período revelam a veracidade dos conflitos do contraste acima citado. É representativo disso a expressão “formação do cidadão produtivo” designada em iniciativas como o PLANFOR, plano estabelecido no governo Fernando Henrique Cardoso. A influência da conturbada relação capital x trabalho x cidadania ocorreu em outras políticas nas décadas em que o Brasil foi governado pelos ex-presidentes FHC e Lula tais como o PNQ, o PROJOVEM e o programa Escola de Fábrica. Dois decretos perpassaram as duas gestões e a integração curricular é uma das questões centrais em ambos. No primeiro caso, o decreto nº 2.208/97 estipula a desvinculação de educação geral e profissional. Já nos tempos de Lula, com o decreto nº 5.154/04, a possibilidade de articulação entre os dois tipos de formação é retomada.

O debate sobre a integração é pertinente por chamar atenção para a consideração da oferta de uma educação para trabalhadores que ultrapasse o horizonte restrito de um ensino meramente operacional. A perspectiva é da formação integral do sujeito, que ofereça condições de preparo para a atuação no mundo do trabalho aliado a uma leitura crítica da realidade desse universo. A pauta da integração, em suma, relaciona-se diretamente com a cidadania por ter como pressuposto a defesa de que todo ser humano tem o direito a uma educação de qualidade. A proposta não é isenta de suas próprias contradições, como bem exemplificou Ribeiro (2015) em seu estudo sobre a experiência do ensino médio integrado ao técnico do Instituto Federal de Goiás (IFG) – Câmpus Anápolis. Mas é inegável, por outro lado, que as possibilidades que abre, sob a ótica da cidadania, são muito interessantes uma vez que representa um esforço no enfrentamento à situação de dualidade estrutural que está presente na história da formação profissional brasileira.

A Bolsa-Formação do PRONATEC é falha ao não encarar o desafio de oferecer à classe trabalhadora cursos que articulem satisfatoriamente formação geral e específica. A ênfase na oferta de formação inicial e continuada, denominada pela sigla FIC, que representa nacionalmente em média 70% do total de cursos da BF, demonstra uma opção educativa de baixa complexidade tecnológica, de formação aligeirada. Na cidade escolhida como campo empírico tem-se a situação do principal demandante, a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda de Anápolis (GO), atuar exclusivamente na demanda de cursos FIC. Dos 52 oferecidos entre 2012 e 2016, mais de 60%

possuem a carga horária mínima exigida no PRONATEC, ou seja, 160 horas. Projetos pedagógicos de cursos FIC ofertados pelo IFG-Câmpus Anápolis entre 2015 e 2016 indicam que o tema envolvendo ética e cidadania alcança pouco mais de 6% do total de horas/aula dos cursos. Todas as disciplinas restantes versam sobre conteúdos estritamente de formação profissional.

Além de limitações em termos de qualificação de caráter integrado, é preciso lembrar que o formato FIC não tem vinculação expressa com elevação de escolaridade, o que acaba por colaborar pela manutenção de uma classe trabalhadora desqualificada. Os índices de desemprego apurados com a pesquisa de campo feita com egressos do programa são significativos nesse sentido. Dentre os 45 participantes, 63,6% declararam estar desempregados. Para o grupo que fez curso FIC, esse nível sobe para 68% enquanto para os ex-alunos de cursos técnicos é de 46%. Mais da metade dos egressos (55,6%) afirmaram ter procurado o PRONATEC devido à expectativa de conseguir uma oportunidade de emprego, mas, destes, 72% estão frustrados nesse sentido.

Os números da amostra da população investigada sinalizam as restrições que beneficiários da Bolsa-Formação do PRONATEC enfrentam em relação ao direito à educação e ao trabalho em sua plenitude. Trata-se de uma incoerência com o mote do programa que se anuncia promotor de cidadania dos brasileiros por ele abrangidos. Segundo a teoria histórico crítica, que fundamenta este trabalho, e a realidade prática constatada pelas entrevistas com egressos, pode-se aferir que a BF/PRONATEC, apesar de ser apresentada como um elemento de formação para a cidadania, verifica-se essa impossibilidade no capitalismo. A Bolsa-Formação tem se mostrado insuficiente para garantir plenamente direitos de cidadania por parte de seus beneficiários. Certa é a sua insuficiência nesse aspecto, mas mesmo nisso é prudente complementar que a BF/PRONATEC situa-se no reino da contradição, característica tão expressiva na história humana. E acerca disso, é oportuno visualizar o que Ramos (2015) oferece de contribuição para esse debate quando faz a seguinte análise sobre o programa:

De todo modo, vê-se uma inflexão extremamente relevante face à política de educação profissional do governo anterior, que aderiu a tendências internacionais de privatização da educação em geral e da educação profissional em particular, bem como promoveu a desresponsabilização do Estado com a oferta e com o financiamento diretos desta educação. Este fato nos indica a existência de contradições virtuosas que apontam para a possibilidade de se disputar um outro projeto de desenvolvimento e de formação de trabalhadores brasileiros, a exemplo das seguintes: a) enquanto o Estado assumir a educação profissional tem-se um espaço de disputa do sentido desta formação em benefício da classe trabalhadora; b) o acesso a cursos de formação inicial e continuada revela-se, ao mesmo tempo, um direito e um atendimento insuficiente deste mesmo direito, o que pode provocar a consciência política dos trabalhadores; c) o fato de instituições públicas como os IF serem instados a ofertarem a formação profissional a trabalhadores pode comprometê-las com os interesses desta classe; d) o acesso à formação é, sempre, acesso ao conhecimento, o que implica ampliar horizontes e possibilidades de produção da existência humana; e) mesmo o trabalho precário é uma conquista em face do desemprego que se naturalizou na ortodoxia

neoliberal e que transformou uma parcela da população brasileira em inimpregáveis; f) se, por um lado, o acesso ao trabalho precário e a alguma renda por parcelas da população pode ser apassivadora da luta social, por outro, pode contribuir para evitar regressões da esfera do direito e instar conquistas mais profundas de ordem econômicas e políticas. (RAMOS, 2015, p. 114, 115)

Posto isso, é possível complementar que a experiência específica da BF/PRONATEC tem sido marcada pelo princípio da gratuidade, mas tem como fundamento o protagonismo do Sistema S para sua execução e não privilegia o investimento na estrutura pública de educação. Envolve uma articulação institucional importante entre demandantes e ofertantes das esferas federal, estaduais e municipais, mas tem episódios de irregularidades nos repasses de recursos para financiamento de bolsas de professores e estudantes. Assume um discurso ambíguo de promoção da cidadania e de atendimento a demandas emergenciais do mercado de trabalho ao oferecer cursos de formação aligeirada. Pretende ser uma política de Estado, porém o futuro incerto tem indicado um percurso limitado na forma de política de governo.

Do exposto, conclui-se que não se pode abrir mão da defesa de políticas públicas de formação profissional que sejam indissociáveis da educação básica e que a luta por uma ação estatal abrangente e de qualidade ainda é uma vereda essencial que envolve Estado e sociedade. Nas próprias contradições elencadas por Ramos (2015), vê-se que a possibilidade de consciência cidadã dos trabalhadores pode representar uma alternativa para novas formas de organização própria que visem a reivindicações e lutas por direitos de cidadania que sirvam como contraponto à falta de materialidade de justiça social plena. Trata-se de um processo histórico, dialético e de longa duração.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2010.

ATLAS BRASIL. **Anápolis (GO)**. 2013. Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1854#idh. Acesso em: 02 jan.2017.

AZEVEDO, Janete. M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BBC BRASIL. **PEC do teto é radical e compromete investimentos em infraestrutura, saúde e educação, diz órgão da ONU para desenvolvimento**. 13 dez. 2016. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38293617>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BLOG DO PLANALTO. **Dilma: Pronatec 2.0 terá mais de 8 milhões de matrículas**. 6 jun. 2014. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/dilma-pronatec-2-0-tera-mais-de-8-milhoes-de-matriculas/trackback/> . Acesso em: 17 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília : MEC, 1996.

_____. Ministério da Educação. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28 de abril de 2011**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/19-MEC%20MTE%20MF%20MP%20MDS.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério de Educação. **Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015**. Disponível em http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_mec_817_13082015.pdf. Acesso em: 19 maio 2016.

BRASIL ESCOLA. **Consenso de Washington**. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Muro de Berlim e a Guerra Fria**. Disponível em <http://guerras.brasilecola.uol.com.br/seculo-xx/muro-berlim-guerra-fria.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Medida provisória**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>. Acesso em: 03 fev.2017.

CAMBI, Franco. **História da Pedagogia**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CAMPOS, Rosilda da Rocha. **Senac Goiás: desde 1947**. Goiânia: Ed. Senac, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **A formação das almas: o imaginário da República do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CATTANI, Antonio David. Formação Profissional. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **Trabalho e Tecnologia – Dicionário Crítico**. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 1997.

CIAVATTA, Maria. Estudos comparados sobre formação profissional e técnica. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Disponível em <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/434>. Acesso em: 08 jun. 2016.

CHARLOT, Bernard. Educação para a cidadania na época da globalização: moralização do povo ou aspiração de novos valores? In: NEVES, Paulo S. C. (Org.). **Educação e cidadania: questões contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, IV, 1986, Goiânia. **Carta de Goiânia**. Revista Educação e Sociedade, dez 1986. Editora Cortez/CEDES. Disponível em <http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Carta%20de%20Goi%C3%A2nia%202%20a%205%20de%20Setembro%20de%201986.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016.

CORRÊA, Máira Baumgarten. Reestruturação produtiva e industrial. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

DIÁRIO DO RIO DOCE. **Professores do Pronatec estão sem receber desde outubro**.

Governador Valadares, 22 maio 2015. Disponível em <http://www.drd.com.br/news.asp?id=50089800065480110000>

Acesso em: 01 fev. 2017.

EBC AGÊNCIA BRASIL. **Pronatec acumula dívida de mais de R\$ 630 milhões, diz ministério. Brasília, 15 jun. 2016**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-06/pronatec-acumula-divida-de-mais-de-r-630-milhoes-diz-mec>. Acesso em: 01 fev. 2017.

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO. **Entenda o financiamento do Sistema S**. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/entenda-o-financiamento-do-sistema-s>. Acesso em 04 abr. 2017.

FERES, Marcelo Machado. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: 2015. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36631-mapa-ept-cgee-pdf-1&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 maio 2016.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2009.

FOLHA DE S. PAULO. **Reforma do ensino médio deve aproximar alunos de seus interesses**. São Paulo, 31 ago. 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/08/1808443-reforma-do-ensino-medio-deve-aproximar-alunos-de-seus-interesses.shtml>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **Sem bolsa do Pronatec, alunos deixam rede particular de ensino técnico**. São Paulo, 31 ago. 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/08/1808468-sem-bolsa-do-pronatec-alunos-deixam-rede-particular-de-ensino-tecnico.shtml>. Acesso em: 02 set. 2016.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Editora Artenova S.A. , 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Disponível em <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/434>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. **Ensino Médio e técnico profissional: disputa de concepções e precariedade**. Le Monde Diplomatique Brasil - Edição 68 – Mar. 2013. Disponível em <https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1384> . Acesso em: 17 jun. 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. O estado-da-arte das políticas de expansão do ensino médio técnico dos anos 1980 e de fragmentação da educação profissional nos anos 1990. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Disponível em <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/434>. Acesso em: 08 jun. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2016.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964 – 1985)**. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GRABOWSKI, Gabriel. **Um Pronatec a curto prazo**. Revista Carta Capital. 03 jun. 2013. Entrevista concedida a Clarice Cardoso. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/educacao/um-pronatec-a-curto-prazo>. Acesso em: 17 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vamos conhecer o Brasil 7 a 12 – Censo 2010**. Disponível em <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/educacao.html>. Acesso em: 26 jan.2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pronatec: Múltiplos Arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Rio de Janeiro, janeiro, 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1919.pdf. Acesso em: 25 mar. 2015.

INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS. **Histórico do Instituto Federal de Goiás**, 2015. Disponível em <http://ifg.edu.br/index.php/historico>. Acesso em 17 jun. 2015.

INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS – CAMPUS ANÁPOLIS. **Bolsa-Formação Pronatec. Projeto Pedagógico do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC): Almoхарife**. Anápolis: IFG, 2015.

_____. **Bolsa-Formação Pronatec. Projeto Pedagógico do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC): Assistente Administrativo**. Anápolis: IFG, 2015.

_____. **Bolsa-Formação Pronatec. Projeto Pedagógico do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC): Desenhista da Construção Civil**. Anápolis: IFG, 2015.

_____. **Bolsa-Formação Pronatec. Projeto Pedagógico do Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC): Programador Web**. Anápolis: IFG, 2015.

INSTITUTO FEDERAL DE RORAIMA. **Coordenação geral esclarece atraso no pagamento de bolsas do Pronatec**. 14 set. 2015. Disponível em: <http://www.ifrr.edu.br/reitoria/noticias/coordenacao-geral-esclarece-atraso-no-pagamento-de-bolsas-do-pronatec>. Acesso em: 01 fev. 2017.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Nota de esclarecimento sobre atraso no pagamento das bolsas do PRONATEC. 22 maio 2013. Disponível em** <http://portal.ifrn.edu.br/campus/caico/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-atraso-no-pagamento-das-bolsas-do-pronatec>. Acesso em 03 fev. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Profissional 1999**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/educacao-profissional#>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico**. – Brasília: O Instituto, 2014. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf. Acesso em: 12 dez. 2016.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. (Orgs.). **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. Editora Atlas, São Paulo, 2011.

MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social. *In*: MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MERCADANTE, Aloízio. **'Se Brasil formasse médicos como professores, pacientes morreriam', diz Mercadante**. Folha de S. Paulo. 28 nov. 2015. Entrevista concedida a Ana Estela de Sousa Pinto. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/11/1712167-se-pais-formasse-medicos-como-professores-pacientes-morreriam-diz-mercadante.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Guia Pronatec de Cursos FIC**. Brasília, 2011. Disponível em www.pronatec.mec.gov.br/fic/. Acesso em: 17 jun. 2014.

_____. **Nota técnica nº 278/2014/SETEC/MEC**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41041-nota-tecnica-278-2014-setec-mec-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 maio 2016.

_____. **Objetivos e iniciativas do Pronatec**. Disponível em www.pronatec.mec.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2014.

_____. **Objetivos e iniciativas do Pronatec**. Disponível em <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/objetivos-e-iniciativas>. Acesso em: 27 abr. 2015.

_____. **Secretaria de Educação Básica; Apresentação**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=810. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Programas e Ações.** Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12496&Itemid=800. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Em 2017, Pronatec ofertará quase 10 vezes mais vagas em cursos técnicos a alunos do ensino médio.** Brasília, 27 dez. 2016. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=43591>. Acesso em: 27 jan.2017.

_____. **Novo ensino médio – DÚVIDAS.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. **O Pronatec.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Pronatec 2016.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/pronatec/pronatec-2016>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **PRONATEC – um caminho de oportunidades pela Educação Profissional e Tecnológica.** Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36561-pronatec-2016-apresentacao-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 maio 2016.

OLIVEIRA, Ramon de. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Por uma educação profissional democrática e emancipatória. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). **Jovens, ensino médio e educação profissional – Políticas Públicas em debate.** Campinas, SP: Papyrus, 2012.

PAZ, Sandra Regina; OLIVEIRA, Ramon de. A educação tecnológica e profissional como programa/política de Estado: análise da política nacional de qualificação profissional do Brasil. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). **Jovens, ensino médio e educação profissional – Políticas Públicas em debate.** Campinas, SP: Papyrus, 2012.

PEREIRA, Eva Wisros; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Reexaminando a educação básica na LDB: ganhos e perdas após dezessete anos. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos.** São Paulo: Cortez, 2014.

PORTAL TERRA. **RS: professores do Pronatec reclamam de atrasos no pagamento.**

19 fev. 2014. Disponível em <https://noticias.terra.com.br/educacao/rs-professores-do-pronatec-reclamam-de-atrasos-no-pagamento,46f23f7a27a44410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>. Acesso em: 01 fev. 2017.

PREFEITURA DE ANÁPOLIS. **Aspectos geográficos**. Disponível em <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/anapolis/aspectos-geograficos/>. Acesso em 31 dez. 2016.

_____. **Economia**. Disponível em <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/anapolis/economia/>. Acesso em 31 dez. 2016.

_____. **Programa Qualificar e Centro de Formação Profissional (Cenfor)**. Disponível em <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/secretarias/trabalho/pagina/cenfor/>. Acesso em 27 jan. 2017.

RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: 2015. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36631-mapa-ept-cgee-pdf-1&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 maio 2016.

RIBEIRO, T.C. **Trabalho, educação profissional e reestruturação produtiva: um estudo do ensino técnico integrado ao ensino médio no Campus Anápolis do IFG**. 2015. 117f. (Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias) – Campus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas, Universidade Estadual de Goiás, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVIANI, Demerval. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos**. Revista Brasileira de Educação v. 12 n. 34 jan./abr. 2007 (p. 152-180). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

SENADO FEDERAL. **Verbete Sistema S**. In: Glossário Legislativo. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 31 jan. 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Pronatec Empreendedor: Caderno de apresentação**. 2013. Disponível em http://pronatecempreendedor.sebrae.com.br/customizacoes/Apresentacao/_doc/caderno_apresentacao_pronatec.pdf. Acesso em: 20 fev. 2016.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. **Quem somos**. Disponível em <http://www.go.senac.br/portal/conteudo/quem-somos>. Acesso em: 02 jan. 2017.

SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO. **[Sistema Acesso a Informação] - [23480.003757/2017-51] - Pedido Respondido**. (mensagem pessoal). Mensagem recebida no e-mail pridietz@yahoo.com.br em 03 mar. 2017.

SO HISTÓRIA. **Guerra Fria**. Disponível em <http://www.sohistoria.com.br/ef2/guerrafria/>. Acesso em: 05 abr. 2017.

UOL EDUCAÇÃO. **Quase um milhão de alunos abandonaram os cursos do Pronatec**. São Paulo, 30 jun. 2014. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/06/30/pronatec-quase-um-milhao-de-alunos-abandonaram-os-cursos-tecnicos.htm>. Acesso em: 19 maio 2016.

_____. **Pronatec: confira 4 explicações para o fracasso do programa**. São Paulo, 25 set. 2015. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/noticias/2015/09/25/pronatec-confira-4-explicacoes-para-o-fracasso-do-programa.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. **Ideb 2015: "Nota" da educação continua ruim, principalmente no ensino médio**. São Paulo, 8 set. 2016. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/noticias/2016/09/08/ideb-2015-nota-da-educacao-continua-ruim-principalmente-no-ensino-medio.htm>. Acesso em: 08 set. 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA - EGRESSOS

Pesquisa sobre a Bolsa-Formação do PRONATEC em Anápolis (GO)

Este questionário faz parte de uma pesquisa desenvolvida por Priscylla Dietz Ferreira Amaral, mestranda do Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologia da UEG, sob orientação do prof^o Dr. João Roberto Resende Ferreira. A pesquisa está sendo realizada em parceria com o IFG e SENAC, situados na cidade de Anápolis (GO).

Trata-se de um estudo sobre a Bolsa-Formação do Pronatec que abrange a aplicação de um questionário on-line para ex-alunos de cursos ofertados em Anápolis, com o objetivo de identificar elementos de análise da relação entre educação profissional e cidadania no contexto do programa. As informações registradas serão utilizadas unicamente para os fins da pesquisa e estão garantidas a confidencialidade e a privacidade de todos os dados pessoais dos participantes, não havendo em qualquer circunstância a identificação dos mesmos.

Para mais informações e demais esclarecimentos, entre em contato com a pesquisadora pelo e-mail: pesquisa.pronatec.anapolis@gmail.com

RESPONDA AS 15 PERGUNTAS A SEGUIR E, AO FINAL DO QUESTIONÁRIO, CLIQUE EM ENVIAR

1. Qual a sua idade?

- a) De 15 a 20 anos
- b) De 21 a 30 anos
- c) De 31 a 40 anos
- d) De 41 a 50 anos
- e) De 51 a 60 anos
- f) Mais de 60 anos

2. Sexo

- a) Feminino
- b) Masculino

3. Qual seu nível de escolaridade?

- a) Ensino fundamental incompleto
- b) Ensino fundamental completo
- c) Ensino médio incompleto
- d) Ensino médio completo
- e) Ensino superior incompleto
- f) Ensino superior completo
- e) Pós-graduação

4. Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar mensal?

- a) Nenhuma renda
- b) Até 1 salário mínimo (até R\$ 880,00)
- c) De 1 a 3 salários mínimos (de R\$ 880,01 até R\$ 2.640,00)
- d) De 3 a 6 salários mínimos (de R\$ 2.640,01 até R\$ 5.280,00)
- e) De 6 a 9 salários mínimos (de R\$ 5.280,01 até R\$ 7.920,00)
- f) De 9 a 12 salários mínimos (de R\$ 7.920,01 até R\$ 10.560,00)
- g) De 12 a 15 salários mínimos (de R\$ 10.560,01 até R\$ 13.200,00)
- h) Mais de 15 salários mínimos (mais de R\$ 13.200,01)

5. Em qual instituição você fez o curso Pronatec em Anápolis?

- a) IFG
- b) SENAC

6. Em que ano você fez o curso?

- a) 2012
- b) 2013
- c) 2014
- d) 2015
- e) 2016

7. Qual foi o tempo de duração do curso?

- a) Até um semestre
- b) Até um ano
- c) Até dois anos
- d) Até três anos

8. Em qual perfil você se enquadrou para participar do curso do Pronatec?

- a) Estudantes do ensino médio da rede pública
- b) Beneficiários da Bolsa-Família ou outros programas de transferência de renda do governo federal
- c) Agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores
- d) Pessoa com deficiência
- e) Povos indígenas, comunidades quilombolas
- f) Adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas
- g) Outro

9. Você concluiu o curso?

- a) Sim
- b) Não

10. Caso NÃO tenha concluído o curso, qual foi o motivo?

- a) Desinteresse pelo curso
- b) Dificuldade financeira para custear o curso (alimentação, transporte, materiais, etc.)
- c) Necessidade de trabalhar
- d) Problemas de saúde ou acidente comigo ou familiares
- e) Falta de apoio familiar
- f) Trabalho: falta de tempo para estudar.
- e) Outros

11. O que motivou você a procurar um curso do Pronatec?

- a) Perspectiva de uma oportunidade de emprego

- b) Receber o valor mensal da bolsa
- c) Influência de familiares/amigos
- d) Ampliar conhecimentos
- e) Aperfeiçoamento na área de atuação em que trabalho
- f) Outro motivo

12. Como classifica o curso que fez?

- a) Excelente
- b) Muito bom
- c) Bom
- d) Regular
- e) Ruim
- f) Péssimo

13. Você se sentiu preparado para exercer a qualificação profissional após a conclusão de seu curso?

- a) Sim
- b) Não
- c) Parcialmente
- d) Não concluí o curso

14. Atualmente você está empregado?

- a) Sim, em área de trabalho relacionada ao curso que fiz no Pronatec
- b) Sim, mas não em área de trabalho relacionada ao curso que fiz no Pronatec
- c) Não

15. O curso do Pronatec auxiliou em sua inserção no mercado de trabalho?

- a) Sim
- b) Não
- c) Estou desempregado

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA: DIRETORA DE TRABALHO E RENDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS (entre 2011 e 2016). IDENTIFICADA COMO DIRETORA A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1. Como foi o processo de implantação da Bolsa-Formação do PRONATEC na cidade de Anápolis? Quais foram os desafios?
2. Apenas a Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda é demandante da BF/PRONATEC em Anápolis?
3. Quais são as instituições ofertantes da BF/PRONATEC parceiras da secretaria em questão? Como foi feita a escolha dessas instituições?
4. Quais são os critérios para escolha dos cursos a serem ofertados? Por que motivo são exclusivamente FIC?
5. Como funcionam as etapas (demandante/ofertante) em relação à execução e ao repasse de verbas?
6. Como é feita a pactuação de vagas?
7. Como é a dinâmica de relacionamento entre demandante e ofertantes? São realizados treinamentos/reuniões?
8. Quais foram os cursos oferecidos de 2012 a 2016?
9. Como o Pronatec se inseriu nas políticas públicas de educação profissional do município?
10. Qual o índice médio de evasão dos cursos? Quais dificuldades alegadas para justificar evasão?
11. A prefeitura promoveu algum tipo de estudo ou acompanhamento de egressos, como a questão da inserção no mercado de trabalho?
12. Na condição de principal gestora da BF/PRONATEC de um órgão demandante de Anápolis qual a sua previsão ou percepção sobre o futuro do programa?