



**Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
**Escola de Serviço Social**

**A SOFISTICAÇÃO DA APRENDIZAGEM SIMPLES E**  
**A ABORDAGEM DA POBREZA:**  
políticas de formação profissional para o trabalhador pobre

**SIMONE ELIZA DO CARMO LESSA**

**Rio de Janeiro**  
**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**SIMONE ELIZA DO CARMO LESSA**

**A SOFISTICAÇÃO DA APRENDIZAGEM SIMPLES E  
A ABORDAGEM DA POBREZA:  
políticas de formação profissional para o trabalhador pobre**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Janete Luzia Leite.

**Rio de Janeiro  
2010**

LESSA, Simone Eliza do Carmo.

A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza:  
políticas de formação para o trabalhador pobre / Simone Eliza do Carmo Lessa  
- 2010, 364 f.

Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2010.

Orientadora: Janete Luzia Leite.

1. Educação de Trabalhadores. 2. Formação Profissional. 3. Assistência Social.  
4. Políticas Sociais. - Teses.

I. Leite, Janete Luzia (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Escola de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

III Título

**SIMONE ELIZA DO CARMO LESSA**

**A SOFISTICAÇÃO DA APRENDIZAGEM SIMPLES E  
A ABORDAGEM DA POBREZA:  
políticas de formação profissional para o trabalhador pobre**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Janete Luzia Leite.

Aprovada em 11 de fevereiro de 2010

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Janete Luzia Leite. ESS/UFRJ.  
Orientadora**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Juçara Luzia Leite. FACED/UFES**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Célia Regina Otranto. IE/UFRRJ.**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vera Lúcia Jacob Chaves. ICE/UFPA.**

---

**Prof. Dr. Luis Eduardo Acosta. ESS/UFRJ.**

*Para Lucas, João Marcelo e todos os que  
desejam entender e transformar o mundo.*

*Aos trabalhadores  
que buscam, na qualificação profissional,  
melhores horizontes de vida e de trabalho.*

## AGRADECIMENTOS:

A produção de um texto nunca se resume ao autor. Ela é sempre coletiva, resultado de relações sociais diversas. Esta reflexão é resultado do diálogo com os autores que ora apresentaremos, com professores e companheiros de curso e de trabalho, com amigos da vida pessoal. Com eles aprendemos, revimos, trocamos informações, movimentamos ideias. Este é o momento de dizer “muito obrigada!” a todos, pois é o instante de término, de publicização do feito e de reinício da reflexão, momento de conclusões e de indagações novas. Por tudo isso, precisamos registrar afetivos e verdadeiros agradecimentos àqueles que compartilham a vida, nos seus mais diversos espaços conosco.

Marcelo, pelo amor, pelo companheirismo, pelo debate, pela nossa história.

Lucas e João pela compreensão, suporte e orgulho (que é mútuo).

Henrique, por jamais negar ajuda, pela presença constante e pelos almoços de domingo.

Eliete e Maria do Carmo, que me ensinaram a gostar dos livros, sem que elas mesmas tivessem acesso aos mesmos.

Janete Leite, orientadora de presença afetiva e rico debate intelectual.

Amigos da vida toda, amigos mais recentes, da UERJ, do CAP, UFF, UFRJ, Uniabeu – muitos, bem pertinho; outros, um pouco mais distantes pelas correrias da vida. Para vocês, meu carinho através da reflexão de Mário Quintana: “*amizade é o amor que nunca morre*”.

Ao Proape/Uniabeu, que me permitiu dedicar mais tempo à pesquisa sobre a Política de Assistência Social.

Às queridas bolsistas de Iniciação Científica, Lúcia, Márcia e Bea, companheiras na descoberta e na construção do conhecimento.

Aos assistentes sociais da Política de Assistência, desafiados permanentemente na implementação de seu trabalho, em condições tão adversas, que nos receberam prontamente.

*Será o conhecimento o elemento necessário para transformar em realidade o ideal da emancipação humana, em conjunto com uma firme determinação e dedicação dos indivíduos para alcançar, de maneira bem sucedida, a auto-emancipação da humanidade, apesar de todas as adversidades, ou será, pelo contrário, a adoção pelos indivíduos, em particular, de modos de comportamento que apenas favorecem a concretização dos objetivos reificados do capital ?*

István Mészáros

*(...) tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são. O que são coincide, por conseguinte, com sua produção, tanto com o que produzem como com o modo como produzem.*

Marx e Engels

*Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.  
A vida apenas, sem mistificação.*

*Carlos Drummond de Andrade*

## RESUMO

LESSA, Simone Elisa do Carmo. *A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza: políticas de formação profissional para o trabalhador pobre*. 2010. 366f. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

Na pesquisa geradora desta tese, foi analisada a formação para o trabalho voltada para aqueles que atuam nas periferias produtivas, desenvolvendo as tarefas mais simples. O foco temporal está situado nos primeiros anos do século XXI, notadamente a partir de 2004, quando o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), do governo Lula da Silva, começa a ser colocado em prática. Para melhor compreensão deste objeto, foram identificadas as condições históricas de sua ascensão e sua localização na estrutura do Sistema Público de Emprego; sua estrutura de execução foi avaliada, a partir da análise de sua abrangência, do perfil dos usuários que passam por esta experiência, da estrutura destinada ao ensino, do perfil dos cursos oferecidos, das entidades executoras e do financiamento. O foco territorial do estudo situou-se no Estado do Rio de Janeiro. Essa reflexão abarca, ainda, a experiência de ensino por meio de oficinas de curta duração, denominadas de inserção produtiva, realizadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), da região metropolitana do Rio de Janeiro, especificamente nos municípios da Baixada Fluminense. Decidiu-se pelo estudo dessa experiência por seu caráter recente, em franco processo de expansão, por se voltar para os usuários da Política de Assistência Social e, principalmente, por guardar similaridades com a experiência do PNQ. Nesse sentido, foram analisados os perfis de usuários e cursos, as condições de ensino e os recursos destinados à experiência. A partir dessa pesquisa, verificou-se que os conteúdos e a estrutura da inserção produtiva são ainda mais precários do que aqueles disponibilizados no âmbito do PNQ, levando a refletir sobre a precarização da formação de trabalhadores, segundo o lugar por estes ocupado na produção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação de Trabalhadores. Formação Profissional. Assistência Social. Políticas sociais.

# ABSTRACT

This research analyzed programs of Education for Work designed for labor who work in the productive peripheries, in the simplest tasks. Time focus resides in the early years of the XX<sup>th</sup> century, especially from 2004 on, as the National Plan of Qualification (PNQ), starts to be launched by Lula da Silva's government. In order to better understand this research object, the historical conditions of its ascension, and its location within the structure of the Employment Public System were identified; the structure of its execution was evaluated taking into consideration the analysis of its range, the profile of users who go through this training experience, as well as the structure destined to teaching activities, the profile of available coursework, the operation and financing organizations. The territorial focus of the study was the State of Rio de Janeiro. This reflection encompasses the teaching experiment through short term workshops, the so-called productive insertion, carried out by the Reference Centers of Welfare Work (CRAS), within the metropolitan area of Rio de Janeiro, specifically in some municipalities of the Baixada Fluminense. The study of this educational policy implementation was decided upon for its recent character, for being in clear expansion, destined to users of Welfare Policy, and mainly for being similar to the PNQ. For that matter, users' profiles, program outlines, teaching conditions, and available resources were analyzed. Research results allowed for evidence that productive insertion, and contents are more precarious than those available within the PNQ ambit, and thereby allowing for reflections about how precarious education of labor has been according to the position the latter occupy in production.

**KEYWORDS:** Labor Education. Professional Education. Welfare. Social Policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CGT	Central Geral de Trabalhadores
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECINF	Economia Informal Urbana
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIEMIG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDICE	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PL	Partido Liberal

PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PlanSeQ/BF	Plano Setorial de Qualificação/Bolsa Família
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROESQ	Projeto Especial de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Empregos, Trabalho e Renda
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
QSP	Qualificação Social e Profissional
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETRAB	Secretaria de Trabalho e Renda [do Estado do Rio de Janeiro]
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego [da Prefeitura do Rio de Janeiro]
SPE	Sistema Público de Emprego
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UnB	Universidade de Brasília
UNTRABALHO	Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho
UNE	União Nacional dos Estudantes

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE TRABALHADORES: conceitos e empiria.....</b>	<b>38</b>
1.1 Discutindo a categoria formação.....	38
1.2 A formação politécnica e a formação polivalente.....	46
1.3 A formação profissional no Brasil contemporâneo e sua integração ao Sistema Público de Emprego.....	59
1.4 O Sistema público de Emprego e a qualificação de trabalhadores: o PLANFOR como modelo formativo.....	74
1.4.1 O PLANFOR.....	77
1.4.2 Lula da Silva e seus governos: expectativas, continuidades e a formação de trabalhadores.....	91
<b>2 O PNQ E A INSERÇÃO PRODUTIVA NOS CRAS: estudo da formação inicial e continuada de trabalhadores para as áreas simples da produção.....</b>	<b>102</b>
2.1 O PNQ de Lula da Silva.....	102
2.1.1 Abrangência.....	113
2.1.2 Escolaridade média dos usuários.....	115
2.1.3 Gênero.....	118
2.1.4 Etnia.....	122
2.1.5 Condição etária.....	127
2.1.6 Renda.....	131
2.1.7 Perfil dos cursos.....	137
2.1.8 Entidades executoras e financiamento.....	156
2.1.9 Efetividade: impactos do PNQ para os trabalhadores.....	166
2.2 O aprendizado do trabalho nos CRAS: a inserção produtiva e o aprendizado empobrecida para os pobres.....	188
2.3 A inserção produtiva na Baixada Fluminense.....	212
<b>3 A FACE ATUAL DO CAPITALISMO E SUA TRADUÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO, NA ABORDAGEM DA POBREZA E DA FORMAÇÃO HUMANA..</b>	<b>226</b>
3.1 Elementos históricos da formação de trabalhadores.....	227
3.2 Trabalho e educação em tempos neoliberais.....	260
3.3 Capitalismo contemporâneo em sua nova crise.....	273
3.4 Reflexos da crise do capital e a revitalização da Teoria do Capital Humano.....	286
3.5 Organismos internacionais, a educação de trabalhadores e a abordagem da pobreza.....	297
3.6 A associação entre educação e assistência na abordagem da pobreza.....	312
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>321</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>340</b>

## INTRODUÇÃO

A qualificação de trabalhadores é um campo educacional de grande visibilidade, situação que permanece inalterada mesmo na atual conjuntura de crise. Basta que fiquemos atentos aos noticiários diários, às mensagens, mais ou menos explícitas, nos programas de televisão, aos discursos dos governantes, e lá estão a educação e, de modo especial, a qualificação de trabalhadores, como elementos salvacionistas dos indivíduos, mais significativamente, daqueles que se encontram em dificuldades de ordem social e econômica.

Além do interesse despertado pela imensa projeção social deste assunto, a presente reflexão nasceu da experiência de uma década de convívio estreito e de trabalho com jovens pobres e trabalhadores, em um projeto de formação profissional ligado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Desde então, vimos refletindo sobre a categoria *formação*, suas potencialidades e os limites da aprendizagem de uma tarefa produtiva, diante de uma sociedade que tenta reduzir os processos educacionais ao lucro, ao controle social e à pseudo-promessa de emprego imediato. Este foi o ponto inicial do nosso debate, mas, ao longo da sua construção, fomos tomando novos rumos, na medida em que a aproximação com a realidade, propiciada pela pesquisa, foi acontecendo.

Para apresentação do nosso objeto, partimos da força da ideia da formação na sociedade contemporânea. Este novo século nasce com uma aparente marca da popularização da informação, da tecnologia e da educação em si. Segundo esta visão, as redes que conectam virtualmente as pessoas fazem parte da vida de quase todos, as notícias correm de um lado ao outro do mundo, em segundos; a tecnologia torna possível acessar, de casa, bibliotecas de grandes universidades, salas de museus, apresentação de sinfonias, vinculando, virtualmente, pobres e ricos. Esse fenômeno cria a falsa noção de que o conhecimento produzido socialmente e dominado por grupos dotados de grande poder econômico e social, ao longo da história da humanidade – igreja, universidade, burguesia – está, agora, disponível para todos, superando barreiras de todos os tipos.

Assim, o conhecimento e, mais do que isso, a educação, em seus diversos processos, incluindo aqueles relativos à formação profissional, ressurgem, revalorizados, passando a ser denominados “capital social”. Trata-se da falácia da sociedade do cognatariado<sup>1</sup>, que tem suas bases na Teoria do Capital Humano<sup>2</sup>, posteriormente, atualizada por Toffler (1980) e tão bem criticada por Frigotto (1995; 1998) e Gentili (1994), entre outros autores. Nessa mesma linha de reflexão, também como expressão

---

<sup>1</sup> Em oposição à ideia de proletariado, e superando-a.

<sup>2</sup> Na década de 1950, no auge dos debates das teorias sobre o desenvolvimento brasileiro e sobre a inserção socioeconômica do BRASIL diante do mundo, o economista americano Theodore Schultz cunhou o conceito de *capital humano* (FRIGOTTO, 1998). Segundo este, as diferenças econômicas entre os países do centro e da periferia podem ser explicadas pelas diferenças de nível educacional entre estes. Da mesma forma, trazendo para o âmbito mais individual, as diferenças econômicas e sociais entre os indivíduos podem ser creditadas ao investimento que estes fizeram em sua própria educação, ao longo de sua vida. Graças a esta teoria, Schultz ganhou o Prêmio Nobel de Economia. Isso, porém, somente ocorreu, em 1979, no avanço de uma então nova crise do capital, ocasião em que essa teoria teve todos os ingredientes para florescer. Desde então, a Teoria do Capital Humano vem germinando, criando novas folhagens, sem modificar suas raízes.

contemporânea do capital humano, destacamos o pensamento denominado “educacionismo”<sup>3</sup>.

Sob essa lógica, o conhecimento é um novo poder e uma forma de “capital”. Através deste, seria possível se integrar ao mundo, ser reconhecido como sujeito individual. Por isso, é preciso perseguir e conquistar, individualmente, esse “capital”, já que ele é o instrumento de ascensão, nessa nova sociedade. Nesse sentido, a busca pela qualificação permanente, para a conquista de mais “capital” e de melhor lugar na sociedade, é intensamente estimulada. Esta recomendação tem chegado, inclusive, aos trabalhadores das áreas mais simples da produção, aqueles historicamente relegados ao aprendizado no ato da realização da tarefa produtiva — o que entendemos como fenômeno novo, ainda que a valorização da sua aprendizagem não signifique, necessariamente, a efetiva melhoria dos processos formativos que para aqueles se voltam<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, o aprendizado ao longo da vida — tão fundamental e caro aos seres humanos — fica reduzido ao aprendizado para a vida produtiva, organizando uma sequência linear, uma regra aparentemente destituída de contradição, no seguinte formato: aprendizado, concretização do conhecimento, emprego, ascensão social e novo aprendizado, novo e hipoteticamente melhor emprego.

---

<sup>3</sup> O professor Christóvão Buarque, da Universidade de Brasília (UnB), argumenta que o educacionismo é uma perspectiva teórica que coloca as ações do campo educacional como atividade central de transformação do mundo contemporâneo. Para este autor, entre outros que comungam desta mesma perspectiva, a constituição de uma rede escolar pública, para todos, seria instrumento capaz de transformar as desigualdades sociais do país.

<sup>4</sup> Em outras palavras, o estímulo para que esses trabalhadores busquem educação permanente — leia-se, qualificação para o trabalho — não se reflete na qualidade educacional a que têm acesso. Não há uma linearidade entre este processo e a melhoria da qualidade educacional que se volta para esse grupo.

Este modelo e formação não é ocasional. É preciso dizer que o conceito de sociedade do conhecimento vem responder às necessidades das novas formas de sociabilidade do capital: trata-se da criação de um mundo sem contradições, de aparente parceria e cooperação. É preciso esconder o fosso abissal da sociedade de classes, cada vez mais cruel e barbarizante; é preciso maquiar a falta de postos de trabalho e as dificuldades de acesso ao conhecimento emancipatório que, de fato, ajuda a compreender e mudar o mundo, tornando-o menos bárbaro. Trata-se do uso da educação como forma de integração submissa, pela via do frágil conhecimento. Para esse disfarce, o pensamento burguês, em busca de escamotear a realidade econômica e social, constrói visões de mundo e teorias de novos matizes, com a intenção de ludibriar olhares menos atentos. É preciso esconder a desigualdade e reformar a pobreza. É preciso falsear a realidade.

Nessas condições, fica consolidado um modelo de formação utilitário, voltado para as necessidades da produção, da produtividade, do mercado, da competitividade e para uma suposta evolução individual. Este aprendizado fragilizado e favorável ao modelo de acumulação vigente tem suas bases atuais em franco processo de expansão e conta com a formação de trabalhadores como sua expressão concreta. Pensar a formação que se destina aos trabalhadores que se localizam nas ocupações menos complexas – hoje, adultos, os jovens com quem trabalhamos por uma década – foi o que nos mobilizou, aguçou a curiosidade e despertou a paixão por pesquisar o assunto. Nesse sentido, refletir sobre a formação de trabalhadores dos postos mais simples, é objetivo do presente trabalho.

Para construirmos esta reflexão, reelaboramos a pergunta acima – *como tem sido efetivada a aprendizagem dos trabalhadores das áreas mais simples?* –, e a esta, acrescentamos outras:

- quais são as dinâmicas histórica, econômica e social que influenciam esse processo?
- quais as políticas envolvidas nessa formação?
- quais são as tensões e contradições que recortam esse fenômeno?

Para respondê-las, passamos a analisar a sociedade contemporânea. Consideramos a aparente estabilidade e a tensão que a caracterizam como fundamento de uma sociedade de classes, marcada pela permanente luta entre capital e trabalho. Consideramos, ainda, os instrumentos necessários para efetivar essa frágil estabilidade de modo favorável à ordem estabelecida. Uma das principais formas de concretização desse equilíbrio tenso é a incorporação, por parte do capital, de demandas dos trabalhadores, através de políticas públicas — dentro dos limites da ordem e preservando os processos de acumulação; e uma das políticas de maior relevância, neste campo, são as de cunho educacional, quer por sua importância e visibilidade, quer por sua capacidade de (de)formar mentes e corpos, quer por sua potencialidade de fazer crescer o valor da força de trabalho, ou ainda, por seu potencial de apassivamento social. É por essa razão que, na sociedade do conhecimento, a super valorização da educação, como instrumento de desenvolvimento pessoal e moeda para ascensão social, tem tido tanta força. Nesse sentido, inscritos nessa conjuntura, os processos de formação contemporâneos têm sido estruturados sob o prisma *interessado*,

conforme denominação feita por Gramsci (1988) para falar da educação dos trabalhadores no capitalismo.

Partindo da premissa de que a qualificação da força de trabalho tem sido realizada de modo subordinado aos interesses da acumulação e da manutenção da ordem, a presente Tese pretende discutir a formação inicial e continuada de trabalhadores ou qualificação profissional<sup>5</sup>, realizada através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), vinculado ao Sistema Público de Emprego (SPE) e estruturado sob a égide do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no governo de Lula da Silva. Na periferia dessa experiência, analisamos, ainda, outro modelo de aprendizagem orientado para o trabalho, denominado inserção ou integração produtiva, viabilizado pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Atentemos para o fato de que, apesar de tratarmos de políticas de formação, não fizemos qualquer menção ao Ministério da Educação (MEC), o que nos dá pistas de que a aprendizagem de trabalhadores, tal como está estruturada, tem sido organizada como ação que orbita marginalmente a educação oficial, integrando-se ao MTE, sob lógica produtivista e relacionada ao mercado e ao MDS, na perspectiva assistencial e de abordagem da pobreza. O debate em torno do lugar ocupado socialmente pela política de formação de trabalhadores será realizado ao longo do texto, mas, diante

---

<sup>5</sup> Terminologias contidas no artigo 39, da Lei 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), referentes à qualificação inicial e continuada de trabalhadores.

dessas observações operacionais iniciais, já é possível dizer que essa aprendizagem tem sido efetivada periféricamente à política educacional.

É a importância da compreensão desse modelo de ensino periférico que nos mobiliza na presente elaboração, o que nos coloca diante da relevância social do assunto. Além disso, acreditamos que, a partir do estudo de tal modelo, podemos revelar a atenção contemporânea dada ao trabalhador das periferias produtivas. Em outras palavras, entendemos que, nessas experiências, estão contidos os contornos e as tensões da relação entre o capital e a força de trabalho, entre os diferentes projetos de formação partidos pela dualidade estrutural<sup>6</sup>, bem como os elementos que nos farão compreender o perfil de trabalhador que se pretende estruturar. Nessa oposição e nas tensões que lhes são decorrentes estão expressos os interesses do capital – formar força de trabalho capaz de reduzir os custos da produção, permitindo maior competitividade ao capital no mercado exterior, conforme opina a Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2007). Também, estão expressos elementos da sustentação de um governo que ainda conta com representantes e aliados com longa trajetória de militância política em movimentos sociais de defesa da educação pública de qualidade, juntamente com os defensores do ensino privado, ligados aos setores mais conservadores, que também compõem a base de apoio governista. Essa convivência, ora tensa, ora pacífica, está impressa no objeto pesquisado.

---

<sup>6</sup> A sociedade capitalista é marcada pela cisão entre os detentores dos meios de produção e aqueles que detêm a força de trabalho. Esse quadro de fragmentação se expressa em condições diversas, e as políticas educacionais são espaço de sua evidência. Como concretização desta dualidade, citamos a formação a que tem acesso a elite e aquela a que têm acesso os trabalhadores. Em uma sociedade complexa como a capitalista contemporânea, essa dualidade é escalonada, formando segmentos de trabalhadores com aprendizados distintos: quanto mais periférico o seu lugar na produção, mais simplificada sua formação.

Atravessados por essas tensões, tanto no PNQ quanto na inserção produtiva dos CRAS, encontramos propostas de aprendizagens aligeiradas, com vistas ao mercado, com a intenção do combate à pobreza absoluta, de valorização da economia solidária, do empreendedorismo, de atendimento focalizado em jovens e mulheres, propostas essas estimuladas por organismos de financiamento internacional, como o Banco Mundial, e incorporadas por governos diversos, nas nações da periferia econômica. Segundo essa lógica, é preciso formar para as novas configurações do capital; é preciso agregar produtividade aos mais diversos setores da vida; é preciso minimizar os níveis – perigosos – de pobreza (agora, categorizada, pelos mesmos organismos, em níveis que vão do absoluto ao relativo).

Ainda recortados pelas mesmas tensões e sob a influência de organismos de financiamento em acordo com governos, na contemporaneidade, ganham destaque as práticas compensatórias, a associação do alívio da pobreza às ações educacionais que se voltam para os trabalhadores das ocupações menos complexas, notadamente os mais empobrecidos. Sendo assim, tais políticas, ao contrário de serem *práticas de suporte* à formação, passam a ser o seu *objetivo* ou, em outras palavras, o *foco central* desta atividade<sup>7</sup>. Nesse sentido, nas ações da formação profissional, segundo nossa avaliação, o conhecimento em torno de um fazer profissional em si, parece ser um tema secundário, haja vista a importância dada à atenção à pobreza e às recomendações atitudinais adequadas ao

---

<sup>7</sup> Programas como o “Projovem” e o “Primeiro Emprego” preveem suporte financeiro aos usuários. O próprio PNQ tem, em sua normatização, a possibilidade de bolsa-auxílio para seus alunos (experiência que não encontramos, concretamente, em nossa pesquisa) O programa de transferência de renda Bolsa Família ganhou, em 2008, estrutura de formação profissional, vinculado ao MTE.

mundo do trabalho. Trata-se de um evidente empobrecimento da formação destinada à mão-de-obra pobre e, ao mesmo tempo, uma forma de sofisticar conteúdos profissionais extremamente simples.

Desta forma, a Educação Profissional destinada aos trabalhadores mais empobrecidos, tal qual está constituída hoje, termina por desqualificar a potencialidade contida no trabalho como princípio educativo, assim definido segundo concepções de Marx e Engels (1992) e Gramsci (1988), tornando-se um projeto educacional de segunda classe, que se reserva às populações da periferia. Este é um dos argumentos da presente reflexão.

Para a concretização do nosso estudo, indicamos a estrutura de análise de realidade que desenvolvemos. Queremos destacar que, transgredindo a lógica formal tradicional do desenvolvimento de trabalhos acadêmicos, decidimos por apresentar, primeiramente, os dados empíricos coletados, pelo impacto que estes possuem. Nossa hipótese fundamental – e observando os números relativos ao objeto, isso fica bastante claro – é a de que, no capitalismo contemporâneo, a aprendizagem profissional estruturada para os trabalhadores que atuam nas atividades mais simples – que, não coincidentemente, também são aqueles que recebem as menores remunerações pela execução de tarefas menos complexas e são detentores de um sistema de proteção social inexistente ou precário – tem cumprido o papel de educá-los para conviver com as novas conformações do mundo do trabalho, em especial, o estímulo às permanentes requalificações como forma de acesso à ocupação (mesmo que a informal), a desproteção social, a

valorização das competências<sup>8</sup>. Também, a naturalização deste quadro, como se este fosse imutável, faz parte desse projeto de formação. Nosso argumento é de que se trata de um projeto de largo fôlego, que vai muito além do aprendizado profissional estrito. Trata-se da reprodução, integração e reintegração periférica de força de trabalho e de gerenciamento da pobreza.

Para fazermos tal argumentação, analisamos as qualificações profissionais iniciais de trabalhadores, por meio dos dados do PNQ, disponibilizados nos Anuários de Qualificação Social e Profissional do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e do Ministério do Trabalho e Renda (2006; 2007; 2008), dos documentos de avaliação do Plano produzidos pela Unitrabalho<sup>9</sup> e, de modo especial, por intermédio dos dados coletados nas Secretarias de Trabalho e Renda, tanto do estado quanto do município do Rio de Janeiro, referentes ao intervalo de 2005 a 2008. Também, levantamos e analisamos o perfil da inserção produtiva realizada nos CRAS, oferecida em nove municípios<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> A chamada Pedagogia das Competências toma forma e ganha força com o modelo de acumulação flexível na produção. A flexibilidade da proteção social e a instabilidade dos postos de trabalho exigem do trabalhador uma formação (e uma postura) em que o conhecimento exigido no exercício profissional também seja flexível e contenha elementos de uma lógica subjetiva (RAMOS, 2001). É preciso ter competência de ordem concreta para executar determinado procedimento produtivo e competência, também, para naturalizar as condições precárias em que este se realiza.

<sup>9</sup> A Rede Unitrabalho é composta por 92 universidades e instituições de ensino superior, no Brasil, que desenvolvem projetos, pesquisas e capacitações sobre o trabalho. Esta rede é responsável pela avaliação do Plano Nacional de Qualificação. Nossa análise foi elaborada, principalmente, sobre os documentos “Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais” e o “Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?”, citados em nossa bibliografia.

<sup>10</sup> Decidimos por não identificar os municípios analisados, uma vez que isso poderia revelar quem foram os profissionais que nos receberam. Ressaltamos que as equipes que executam a política de Assistência Social hoje (na Baixada e nacionalmente), em sua ampla maioria, possuem vínculos instáveis de trabalho e muita precariedade em seu cotidiano de exercício profissional. Apesar da disponibilidade em falar da sua realidade de trabalho, o temor pelas consequências deste ato era uma constante — o que nos parecia bastante real, especialmente no período de transição eleitoral no qual a maior parte da pesquisa foi realizada. Destacamos, ainda, que essa amostragem foi baseada na disponibilidade dos profissionais e gestores, mas é bastante representativa, visto que chegamos aos dados de nove cidades, em um território composto por catorze municípios, o que nos dá uma marca de 64% do total.

localizados na região metropolitana do Rio de Janeiro, notadamente na Baixada Fluminense<sup>11</sup>. A esse material de análise, somam-se dados trabalhados e divulgados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério da Educação (MEC), como fontes principais de consulta.

Ademais, utilizamos levantamento próprio, realizado durante oito meses, sobre as notícias diárias sobre aprendizagem profissional, no Brasil, com foco especial na região Sudeste e, mais especificamente, no estado do Rio de Janeiro. Tais informações foram divulgadas nos principais veículos de comunicação, via *internet*, e chegaram diariamente até nós, através de ferramenta de informática de busca de conteúdos a partir de palavras-chave. Com base neste levantamento, tivemos acesso às principais notícias/informes dos ministérios, divulgação de cursos e reportagens contemporâneas sobre a qualificação inicial de trabalhadores via PNQ, bem como sobre as aprendizagens realizadas nos CRAS. Através destes, pudemos encontrar elementos para analisar características da Educação Profissional inicial de trabalhadores, suas formas de divulgação e características. Tais informações foram fundamentais para melhor compreensão do nosso objeto, e ousamos dizer que, sem esse suporte, nossa pesquisa ficaria muito mais restrita.

---

<sup>11</sup> Também pesquisamos dados referentes aos CRAS, do município do Rio de Janeiro (RJ), mas estes foram descartados em nossa análise, pelo tratamento específico dessa experiência na capital. Melhor explicitando, no RJ, a inserção produtiva na gestão Cesar Maia é uma ação articulada à Escola Carioca de Empreendedorismo e não está voltada para todos os usuários dos CRAS, mas somente para aqueles que apresentem perfil empreendedor, o que nos pareceu um critério bastante subjetivo. Por esta particularidade, descartamos estes dados.

Nesse sentido, vale lembrar o fato de que o nosso estudo esteve limitado, até 2007, no momento da qualificação inicial do mesmo, à análise do PNQ, e registrar que a organização do levantamento de notícias, acima citado, nos deu uma perspectiva mais rica sobre a qualificação de trabalhadores no governo Lula da Silva, na medida em que nos colocou em contato com as permanentes mudanças em torno do Plano. Uma vez que não trabalhamos mais na área de formação profissional, nosso acesso cotidiano a essas informações tornou-se mais restrito e a pesquisa nos deu o frescor da informação nova. Além desta ressalva, vale destaque especial para os motivos que nos levaram a pesquisar a inserção produtiva executada nos CRAS, uma vez que esta não compunha nosso eixo de estudo inicial.

Em atividade profissional desenvolvida na Baixada Fluminense, tomamos conhecimento de que a estrutura dos CRAS daquela região contava, em sua linha de frente de ações<sup>12</sup>, com atividades de aprendizagem para o trabalho<sup>13</sup>, denominadas de inserção produtiva<sup>14</sup>. (e, posteriormente, verificamos que esta é uma prática comum em todo o território nacional) Diante da experiência – cujo fundamento legal parte do entendimento de que a assistência social deve dar suporte ao acesso (ou retorno) ao mercado de trabalho, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu

---

<sup>12</sup> Em estudo realizado por grupo de pesquisa — Núcleo de Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Baixada Fluminense/NUPEAS/BF — por nós coordenado na região, verificamos que a chamada inserção produtiva é uma das atividades mais executadas na estrutura dos CRAS.

<sup>13</sup> O aprendizado dos CRAS, conforme será demonstrado posteriormente, possui características de precariedade e fragilidade ainda maiores do que aquelas do PNQ, como será demonstrado no capítulo 2 do nosso estudo. Sua intenção é oferecer informações simples, voltadas, de modo geral, para o público feminino, com vistas à geração de renda.

<sup>14</sup> Entendemos que a inserção produtiva demanda modificações em sua estrutura para que possamos chamá-la de qualificação profissional. Por este motivo, vamos denominá-la ‘aprendizagem’, somente, jamais classificando-a como formação ou qualificação profissional.

artigo 2º, inciso III (BRASIL, 1993) como forma de enfrentamento da pobreza – não pudemos nos furtar à análise desse modelo de aprendizagem, que ganha força na contemporaneidade, por sua relevância social, sua riqueza de possibilidades de estudo, assim como pelo potencial comparativo em relação ao PNQ. Além disso, através da inserção produtiva, os assistentes sociais dos CRAS estão se aproximando do debate sobre a formação de trabalhadores. Trata-se, portanto, de uma discussão emergente, na profissão, que precisa ser realizada e aprofundada.

Para além dos CRAS, cumpre destacar que o acesso aos dados do PNQ foi tarefa bastante complexa. Foram muitas as dificuldades de contato com informações sobre a execução dos cursos — dados que deveriam se constituir em bem público e base de estudo amplamente divulgado para valorização de êxitos e realização de crítica. Vale destaque para a imensa dificuldade na identificação das instituições não governamentais viabilizadoras dos cursos e de seus dados.

Apresentado nosso objeto e a forma desse estudo, é preciso destacar elementos centrais da nossa fundamentação teórica, como concepções estruturantes que nos apoiam na compreensão de uma sociedade complexa, construída sobre a desigualdade e a contradição, em permanente mudança, *lócus* de múltiplas determinações, onde a formação de trabalhadores se constitui e se materializa. Entendemos que o materialismo histórico e dialético é a teoria capaz de apreender, desvelar e criticar a sociedade capitalista, sendo a perspectiva teórica que nos dá melhor suporte na abordagem do nosso tema. Por meio desta, pudemos realizar a reconstrução

histórica do objeto – a formação de trabalhadores, no Brasil – e buscar suas determinações mais gerais e seus elementos mais específicos, retomando os aspectos mais gerais em busca da totalidade do fenômeno, sem abrir mão das mediações que conectam esses eixos. Estamos falando da divisão internacional do trabalho, da relação entre organismos internacionais de financiamento e governos de países periféricos na economia mundial, da reestruturação produtiva e seus reflexos para os trabalhadores, para a geração de empregos, a educação e a formação de trabalhadores, de modo especial.

Autores como Hobsbawn (1995), Konder (2001) e Netto (2004) concordam, ao afirmar que o materialismo é uma teoria de grande relevância, no século XX — por sua capacidade de análise crítica do capitalismo — apesar de uma aparente crise de sua potencialidade neste sentido, nos tempos atuais, derivada entre outros fatores, da crise do socialismo real<sup>15</sup>. Ao contrário desta perspectiva, entendemos que a teoria marxiana foi pensada como eixo de leitura, compreensão e crítica do capitalismo, permanecendo, portanto, atualíssima, já que os fundamentos desse modelo produtivo continuam os mesmos: exploração do trabalho como fonte de geração de riqueza, apropriação de riqueza pelo capital, desigualdade, falseamento do real. Como perspectiva de análise crítica e possibilidade de compreensão, para além da *aparência* ou *do plano fenomênico* da sociedade capitalista — para utilizarmos terminologia de

---

<sup>15</sup> Jameson (2000) destaca que as crises do capitalismo – condição para a existência deste modelo de produção – podem confundir o olhar desatento. No momento dessas crises, quando o capitalismo, como sistema, parece se modificar, as teorias que buscam apreendê-lo no nível da aparência se equivocam e indicam a necessidade de criação de um novo padrão de análise.

Kosik (1995), baseada no pensamento marxista — o materialismo histórico permanece vital, pulsante e atual. Nele, estão contidos os elementos de análise da sociedade contemporânea: as relações socioeconômicas e culturais estruturadas sobre o processo sociometabólico do capital (MÉSZÁROS, 2002), por meio do qual tudo relativo à vida humana e suas derivações deve estar submetido aos processos mercantis e de garantia de lucratividade.

O materialismo histórico e dialético nos permite, portanto, ir além da aparência do fenômeno, saindo da simplificação da qualificação de trabalhadores como uma mera manifestação de uma sociedade que amadurece, se complexifica e dá novo valor à educação. Apoiados pelo materialismo histórico queremos entendê-la como elemento fetichizado, instrumento de abordagem da pobreza, maximizado em seu potencial de acesso ao emprego, dotado de grande apelo ideológico.

Ressaltamos que o capitalismo e sua estrutura — estudados por Marx e Engels, ainda no século XIX – chegam ao século XXI, aos lugares mais longínquos do planeta, trazendo consigo faixas de barbárie intensa e civilização para alguns. Hoje, este quadro é muito mais evidente, visto que se expandiram, e tornaram-se mais complexos seus *elementos nodais* (FONTES, 2005) – a acumulação, a separação entre trabalhadores e meios de produção, o assalariamento, a urbanização, a exploração da natureza, a expansão do consumo, a polarização entre burguesia e proletariado – aqui, não vistos como um par binário, de caminhar dual, mas como complexa, contraditória e intensa relação social. Este é um processo que supõe a

inclusão forçada na acumulação, da qual nenhum indivíduo pode estar excluído, mesmo aqueles que, no nível da aparência, parecem estar *de fora* – os mais pobres, desempregados, os sem qualificação profissional, aqueles que vivem, trabalham e consomem perifericamente.

Por essa razão, no capitalismo contemporâneo, a noção de *periferia* ganha destaque especial e nossa metodologia de estudo não poderia desconsiderar este processo tão importante à compreensão do nosso objeto. Desde os primórdios da acumulação capitalista, os que se localizavam à *margem* já desempenhavam o papel de oferecer a baratíssima, desprotegida, brutalizada força de trabalho para produzir matérias primas e bens que maximizarão os lucros e favorecerão a acumulação central. No entanto, a capacidade da periferia de consumir os bens que produzia era frágil ou desconhecida. A sociedade de consumo não possuía a força, a extensão e a especialização contemporâneas, não era capaz de produzir bens parecidos, mas distintos em preço, qualidade e formas de pagamento para aqueles que consomem de modo mais integrado ou perifericamente. A periferia cresceu, em extensão e complexidade, permanecendo vital para a sobrevivência dos processos centrais<sup>16</sup>. Assim, na atualidade, esta relação centro-periferia assume feições novas, sem alterar sua essência. A segunda ganha nova roupagem e aparente novo valor, uma vez que o capitalismo incorporou-a e maximizou sua capacidade de consumo, produtividade e de barateamento dos custos da produção. O diálogo econômico e social com tais países – algumas vezes chamados de emergentes – é de crucial importância para a

---

<sup>16</sup> Arrighi (1996) pondera que, com a expansão do capitalismo, as periferias têm seu papel de elementos essenciais do capitalismo, potencializados.

manutenção do domínio dos países centrais sobre eles. Reconhecer a periferia e sua apropriação pelo capitalismo atual, portanto, é tarefa essencial para quem pretende entender a sociedade à luz do materialismo histórico (ARRIGHI, 1996). Da mesma forma, o diálogo com as periferias internas nestes países periféricos, passa a ser uma tarefa importante para a integração das mesmas à ordem do mercado, aos processos de consumo, bem como para a manutenção da ordem.

Como processo em movimento de expansão permanente, que amplia e sofisticada a periferia, o capitalismo desafia aqueles que desejam compreender e atuar sobre a realidade. Por esta razão, somente uma teoria pensada para desvendar este modo de produção pode ser capaz, hoje, de analisar criticamente suas estruturas fundantes. Sim, porque a base fundamental de organização do capitalismo permanece inalterada, embora sua face atual necessite do suporte renovador de pensadores que analisam o capitalismo do século XX e XXI, tais como Mészáros (2002; 2006), Jameson (2000), Harvey (2003), Chossudovsky (1999), Chesnais (1996), Antunes (2006), Netto (2004) e Borón (2003) entre tantos outros, que organizam suas ideias à luz do pensamento de Marx. Dada a importância da teoria marxiana, vale registrar o pensamento de Borón (2003a, p.63) a respeito da atualidade desta:

[...] apenas os espíritos mais tomados pelo fanatismo ou pela ignorância se atreveriam a discutir a afirmação de que Marx foi um dos mais brilhantes economistas do século XIX, um sociólogo de incomparável talento e amplitude de conhecimentos e um dos filósofos mais importantes de seu tempo.

A isso, este mesmo autor acrescentará, posteriormente, que Marx é o “*filósofo político da história*”.

A opção pela teoria marxiana está fundamentada, portanto, na sua capacidade de desvendar o real, jogando luz sobre os processos que estão pouco claros e no nível da aparência. Soma-se a esta importância o fato de que, como trabalhadores – assalariados, detentores de múltiplas jornadas de trabalho, sub-remunerados, questionadores, mas também contribuintes com os processos de produção e reprodução sociais aos quais criticamos –, estamos imersos nessa realidade e de que a experimentamos em suas faces diversas e adversas. Por esta razão, não há imparcialidade na leitura de realidade, pois nela estamos totalmente implicados. Nosso objeto circunscreve-se a esse contexto e nos sensibiliza, por também sermos parte dele, ou seja, por termos sido, ao longo da vida, trabalhadores em busca de aprendizagem profissional (ainda que em condições diferenciadas das que ora analisamos). Assim, nossa escolha de estudo não foi casual e nos faz lembrar das palavras de Löwy (1998, p.125), “*uma ciência social não partidária é uma ilusão*”<sup>17</sup>.

Ainda esclarecendo aspectos teórico-metodológicos da construção de nossa análise, ressaltamos nossas principais linhas de reflexão, tendo em mente demonstrar alguns passos do caminhar do nosso estudo. Resgatamos, inicialmente, o debate em torno da categoria formação na sociedade capitalista e a seguir apresentamos nossos dados empíricos. Estes debates foram cotejados pela análise das determinações mais gerais do capitalismo (exploração capital/trabalho, formas de acumulação que se transformam permanentemente, dominação centro/periferia), buscando

---

<sup>17</sup> O ‘partidário’ do texto é a negação veemente da neutralidade. A ciência social não comporta a falta de opinião.

seus reflexos no mundo do trabalho e suas consequências nos processos formativos. Tendo este debate como pano de fundo, foi preciso que nos aproximássemos da história da Educação Profissional no Brasil, buscando compreender sua ligação simbiótica e cada vez mais intensa com as práticas de atenção à pobreza. Feito esse percurso, pudemos analisar o que surgiu como particularidade – a efetivação da Educação Profissional para os trabalhadores dos setores mais elementares da produção (portanto, os pobres) e sua interface com a atenção e o controle da pobreza – e o movimento mais geral da inserção do capitalismo brasileiro na economia internacional, em suas diversas mediações. Como parte dessa estrutura, foi fundamental, ainda, que discutíssemos o papel dos organismos internacionais de financiamento e suas orientações para os países periféricos, no âmbito da educação de trabalhadores e na abordagem da pobreza.

Através dessas mediações, pretendemos alcançar o objeto a ser conhecido – a formação profissional inicial de trabalhadores, proposta no PNQ e executada pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho e Renda, e sua relação com a inserção produtiva que ocorre na periferia desse processo, viabilizada por meio da política de Assistência Social, nos CRAS. Estamos diante de duas formas de execução da formação de trabalhadores que parecem não se comunicar, imediatamente, mas que, em nossa avaliação, estruturam-se de modo complementar com objetivos afins. Apresentar essa complementaridade é nossa meta.

Objetivamente, a apresentação da nossa reflexão está delineada da seguinte forma: no capítulo 1, fazemos uma breve exposição de categorias relativas à formação humana – em especial a categoria *polivalência*, uma vez que esta será essencial à compreensão do nosso objeto, bem como apresentamos o *locus* onde nosso objeto se desenvolve como política pública, o Sistema Público de Emprego, com destaque para a apresentação da experiência do PLANFOR, modelo sobre o qual viria a ser estruturado, posteriormente, o PNQ. Ainda neste capítulo, apresentamos debate inicial sobre o perfil do Governo Lula da Silva, em suas possibilidades e limitações referentes à formação de trabalhadores.

Na sequência, na segunda seção, fazemos a exposição dos elementos documentais referentes à experiência do PNQ e dos CRAS, articulando-os com dados econômicos e sociais de ordem qualitativa e quantitativa da realidade brasileira, produzidos por pesquisadores de órgãos como o IBGE, DIEESE, IPEA, OIT, entre outros. Iniciamos nossa análise pelo PNQ, apresentando subseções que tratam de sua abrangência, impacto, perfil de seus usuários e dos cursos oferecidos, as entidades executoras e suas formas de financiamento.

Posteriormente, ainda na segunda seção, apresentamos a inserção produtiva dos CRAS, sua vinculação à política de Assistência Social, sua estrutura de desenvolvimento, o perfil das ações da aprendizagem profissional e dos usuários que as acessam. Como objeto de estudo específico, apresentamos as condições e características desta experiência na região da Baixada Fluminense.

A construção da totalidade em que este fenômeno se gesta e desenvolve será feita após a exposição dos citados elementos documentais, no terceiro segmento, mediante a apresentação do perfil do capitalismo contemporâneo. Neste, refletimos sobre a gestão da produção no mundo do trabalho e nas políticas educacionais e assistenciais. Tratando especialmente da Educação Profissional, ainda no terceiro capítulo, resgatamos a história de sua estruturação, suas feições contemporâneas, sua aproximação com as políticas assistenciais e, ainda, a influência dos organismos internacionais de financiamento nesse processo. Esse quadro mais conjuntural, aliado às especificidades da Educação Profissional e da atenção à pobreza, será recortado, permanentemente, por reflexões relativas ao nosso objeto, tentando fazer com que a conexão do geral com o específico, e vice-versa, esteja presente ao longo de toda esta elaboração.

Feito esse percurso, finalizaremos a apresentação de nossa pesquisa com as nossas conclusões, aqui indicadas brevemente, refletindo sobre as potencialidades reais contidas em uma experiência de formação de trabalhadores organizada nas condições de precariedade e imediatismo, como as indicadas ao longo do texto.

A formação profissional que descrevemos, nesta reflexão, é uma relação social integrada a uma sociedade capitalista periférica, que subremunera e desqualifica as atividades de trabalho de perfil manual. Esta sociedade, historicamente, tem exportado bens simples, que agregam em si baixa tecnologia (hoje, por exemplo, podemos citar a soja), importando bens

complexos (dentre os quais podemos citar os *lap tops*, carros e os aviões caça), como bem sinaliza o professor Roberto Nicolsky (2010).

A permanência deste quadro, de longa tradição em nossa história e perpetuada no atual governo, tem reflexos impeditivos no sentido da organização de uma formação de qualidade, capaz de aliar conhecimento teórico e prático, o que é ainda mais evidente em se tratando da aprendizagem de trabalhadores das áreas simples. A dualidade estrutural sequer pode ser minimizada, nessa conjuntura, sendo reposta e aprofundada permanentemente.

Em razão desta permanência, a aprendizagem dos processos produtivos tem estado limitada ao aprender fazendo, no intuito da integração à condição de trabalhador e consumidor empobrecido. Nesse sentido, é preciso que este conhecimento seja revalorizado, fetichizado, transformados no campo ideológico em capital social, para quem é detentor somente de sua força de trabalho para sobreviver. Trata-se do transformismo (GRAMSCI, 1978) da aprendizagem simples, sofisticada através de um aprendizado de aparência mais complexa.

A aproximação da qualificação de trabalhadores às políticas de recorte assistencial, por sua vez, revela a concretização do citado fetiche que simplifica e obscurece a relação entre empobrecimento e a ausência de acesso à educação, tornando a pobreza um mero resultado da desqualificação profissional do trabalhador.

# 1 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE TRABALHADORES: CONCEITOS E EMPIRIA.

## 1.1 Discutindo a categoria formação.

Não poderíamos iniciar a análise do nosso objeto de estudo, sem a abordagem da categoria *formação*. Este é um conceito vital no tratamento da Educação Profissional inicial e continuada de trabalhadores, bem como na inserção produtiva, sendo preciso ressaltar seus sentidos, sua dimensão histórica e configuração contemporânea.

Começemos nossa análise com o pensamento de Marx e Engels (1992) que, em sua análise sobre a sociedade capitalista, discutem o trabalho em seu caráter ontológico e formativo do ser humano e das relações sociais. Estes autores indicam que o homem, como ser histórico e social, cria e recria processos de compreensão e de interação com o mundo, dentre estes os processos de formação. Ainda para Marx e Engels, o aprendizado e o conhecimento não são características intrínsecas de alguns privilegiados cérebros, como apregoa o pensamento liberal, mas o resultado das condições sociohistóricas nas quais aqueles se desenvolvem. Nas palavras de Marx e Engels (1992, p. 28), o desenvolvimento humano demanda condições para se realizar e expandir:

Se as circunstâncias em que este indivíduo evolui só lhe permitem um desenvolvimento unilateral de uma qualidade em detrimento de outras, se estas circunstâncias apenas lhe fornecem os elementos materiais e o tempo propício ao desenvolvimento desta única qualidade, este indivíduo só conseguirá alcançar o desenvolvimento unilateral e mutilado.

Por outro lado, condições materiais para uma formação de largo escopo — científica, humanista, ambiental, corporal — conduzirão para além do citado desenvolvimento unilateral. A formação, portanto, é uma relação social, resultado da configuração histórica, da organização da base produtiva, das formas de gestão da mão-de-obra, da ação das políticas educacionais, da organização dos trabalhadores, tendo o Estado como mediador das tensões entre capital e trabalho e das condições de produção de reprodução social, objetivadas nas vidas humanas. Assim, formar supõe o desenvolvimento do indivíduo como subjetividade e como ser coletivo. Por esta razão, para compreensão desta categoria, é preciso situá-la historicamente.

Trazendo o tema para a atualidade, Frigotto (1995) e Ciavatta (1998) nos alertam sobre a ressignificação de conceitos, dentre eles o de formação. Segundo estes autores, o mundo do trabalho, de modo especial no final do século XX, tem criado novas concepções para terminologias antigas, como forma de estar em consonância com a reestruturação da produção e com as mudanças nas formas de gestão da mão-de-obra. Assim, o trabalhador é transformado em colaborador, desemprego é sinônimo de falta de iniciativa, de ausência de qualificação, de baixa empregabilidade e a própria formação acaba reduzida a uma permanente atividade de responsabilidade individual, limitada à perspectiva produtivista e submetida às necessidades do mercado.

Dentro dessa mesma lógica, o acesso aos processos de aprendizagem ganha força como forma de superação da pobreza como condição individual e como caminho de ascensão social. Para pensarmos na formação atual para além desse aspecto ideológico contido nas assertivas acima citadas, é preciso que pensemos no contexto em que essas categorias são elaboradas e onde esses indivíduos – e sua classe social – vivem. É esse componente de classe que traduzirá o perfil de formação destinado aos trabalhadores.

Iniciamos, portanto, o debate em torno do nosso objeto falando dos significados da formação, uma vez que as características contemporâneas de tal concepção estão impressas tanto nas ações do PNQ, quanto nos CRAS, ainda que de formas distintas, segundo perfil de execução e objetivos dessas formas de aprendizagem profissional. Explicitando melhor nossa ideia, entendemos que a categoria formação está associada à escola, mas extrapola em muito esta instituição. Nos marcos do capitalismo flexível, no campo econômico e da pós-modernidade em sua representação ideológico-cultural – que reestruturam intensamente a base produtiva em busca do lucro perpétuo, flexibilizando relações de trabalho e suas formas de execução, revalorizando o individual, fortalecendo e especializando as formas de consumo (HARVEY, 2003) – a formação passa a ter a face ideológica da educação profissional permanente, não na perspectiva do saber para a compreensão e transformação do mundo, mas sob a lógica produtivista e do

adestramento<sup>18</sup>, com vistas à empregabilidade<sup>19</sup>, bem como para o domínio de códigos comportamentais que atendem às necessidades do mercado.

Reforçando o recorte de classe acima identificado como essencial, ressaltamos que a relação do mundo do trabalho com o campo educacional é de mútua determinação, sendo determinada, também, pela perspectiva de classe. Esta relação merece destaque. Neste sentido, para melhor desenvolvermos o debate em torno da formação contemporânea, vamos resgatá-la, relacionando-a ao conceito de *trabalho*, uma vez que essas experiências – aprender e trabalhar – encontram-se conectadas de forma vital e se determinam mutuamente.

Saviani (1994), baseado no pensamento marxista, ressalta a estreita ligação entre a formação como processo educativo e a ação produtiva. De fato, nas sociedades capitalistas os processos formativos foram, historicamente, submetidos à produção estando tensionados pelas necessidades desta. Essa vinculação pode ser expressa numa perspectiva utilitarista, de adestramento para a dinâmica social bem como para a potencialização das possibilidades de acesso ao emprego, afirmação característica da Teoria do Capital Humano. Sob outra perspectiva, existe a compreensão do trabalho como elemento central do processo de constituição das sociedades humanas e de suas formas de aprendizagem, sendo esse entendimento a ideia fundamental da politecnicidade (SAVIANI, 2003), perspectiva

---

<sup>18</sup> Estamos relacionando o termo adestramento ao aprendizado simples, abstrato (KUENZER, 2001) e aligeirado.

<sup>19</sup> Empregabilidade é a capacidade individual e subjetiva de se integrar ao mercado de trabalho. Nesta perspectiva, uma análise mais apurada sobre o mercado de trabalho e sobre as políticas públicas a este relacionadas, está descartada. Como afirma Forrester (1997), empregabilidade é um primo próximo da flexibilidade de direitos sociais e trabalhistas. Além disso, o termo faz parte do mesmo universo teórico pós-moderno, no qual reside a noção de competência.

que destacaremos, em subseção específica, posteriormente. Formação, portanto, se alia, sempre, às noções de trabalho<sup>20</sup> e de prática social (SILVA JÚNIOR; GONZÁLEZ, 2001). Assim, para que possamos compreendê-la devemos associá-la ao trabalho como fenômeno histórico, responsável pelo seu processo de humanização e constituição social, como diria Lukács (1981) e, contraditoriamente, por sua exploração e expropriação da condição humana.

A categoria formação é histórica e assume faces diversas, ao longo de sua trajetória. Na contemporaneidade, mostra-se profundamente marcada por valores, pela estrutura e pelas necessidades da sociedade capitalista. Neste sentido, à medida que esta sociedade se aprofunda, são, também, especializadas estruturas e níveis apropriados à formação, tais como educação básica e superior, educação profissional, qualificação profissional e inserção produtiva.

Formação é, também, uma relação social (CIAVATTA, 1998) que, nas sociedades contemporâneas, assume o viés do disciplinamento da força de trabalho, mas que, como todo processo educativo, está imersa nas lutas em torno tanto dos projetos conservadores quanto, por outro lado, dos libertários, presentes na sociedade. Qualquer definição de formação necessita, portanto, levar em conta essas contradições e tensões e a força dos atores sociais envolvidos nesse processo. Chegamos, assim, à ideia de que a formação organizada por uma dada sociedade é resultado do conflito e

---

<sup>20</sup> Trabalho é a prática social que transforma a natureza, o homem e as relações sociais, incorporando valor de uso ao resultado da ação humana (MARX *apud* SILVA JÚNIOR; GONZÁLEZ, 2001).

do antagonismo classista, podendo ficar mais ou menos vinculada aos interesses da burguesia ou aos dos trabalhadores e aos projetos políticos daí decorrentes.

Entendemos que nas experiências de formação atuais, estão contidas desde seus modos mais simples até os mais complexas, surgindo, daí, a importância da análise do seu caminhar histórico. O ato de formar é anterior às relações capitalistas – já que o trabalho artesanal, também, exigia o domínio de um dado conhecimento para sua execução. No entanto, na ascensão do capitalismo, essa ideia ganha contornos especiais, pois se comunica diretamente com as necessidades de organização, controle da força de trabalho, aprimoramento da tarefa e da extração de lucro.

Para melhor compreensão desse fato, faremos breve percurso histórico em torno do tema formação. Iniciemos pela industrialização e o crescente processo de escolarização que lhe é decorrente.

A revolução industrial ocorrida inicialmente na Inglaterra do século XVIII, garante a preponderância do capital mercantil sobre a produção e transforma, completamente, as relações sociais e econômicas e se torna um marco também educacional, visto que demanda uma pedagogia que relacione trabalho e educação, fábrica e formação (MANACORDA, 2000). A sociabilidade inaugurada pelo sistema social então ascendente demandava instituições capazes de produzir indivíduos adaptados à nova ordem – absolutamente diversa da anterior, e a escola desenvolveu importante papel neste sentido. A escola e, junto com ela, os ambientes de trabalho conformam-se, então, como espaços fundamentais de formação da

sociabilidade. Nesse sentido, profundamente influenciada pelas necessidades da produção, a escola vai ajudando a adequar trabalhadores vindos do campo e das práticas artesanais à lógica industrial.

Manacorda (2000) afirma que, a partir do marco da industrialização, a escola passa, lentamente, a assumir outros papéis, além da divulgação e da troca de conhecimento: ela passa a se desenvolver no sentido da complementaridade da vida doméstica, realizando atividades até mesmo do campo assistencial<sup>21</sup>. Quando isso começa a ocorrer, na segunda metade do século XVIII, já é possível perceber que a instrução das massas estava colocada como problema a ser enfrentando pelo Estado, pelos industriais e filantropos (NOGUEIRA, 1993), pelos movimentos de trabalhadores assim como pela Igreja, tradicional propositora de ações, neste campo. Lembremos, por exemplo, das *workhouses* (um misto de abrigo e local de trabalho para os pobres, que congregavam a prática assistencial e o aprendizado), tão bem analisadas por Marx (1985) e Engels (1975), que acabaram transformadas em *schools of industries* e “introduzem na cultura ocidental a prática da formação para o trabalho” (RAMOS, 2001, p. 32). Nestes espaços, a associação entre a abordagem da pobreza e a preparação para o trabalho é bastante nítida.

Esse modelo inicial de formação de trabalhadores é precaríssimo, mas se expande, já que faz parte da lógica intrínseca do modo de produção capitalista. A formação dos trabalhadores sob a lógica do capital é parte do processo de extração de mais-valia, assim como é resposta às necessidades

---

<sup>21</sup> Falamos de alimentação no ambiente escolar, recomendações aos pais quanto à orientação dos filhos, distribuição de uniformes e de livros, etc..

da produção, devendo conduzir ao aumento da produtividade e favorecer a lucratividade, a adesão e o consentimento quanto à exploração (GRAMSCI, 1984). Não há como negar, portanto, a identificação da formação com as demandas da produção e, por conseguinte, do capital. Ao longo do processo de consolidação do capitalismo, a necessidade de preparar sociabilidades para este modo de produção cresce (incluindo, aí, corpos, mentes e ações), e a formação ganha cada vez mais importância. Por esta razão, é transferida, ao longo da complexificação da sociedade e das relações sociais, para a esfera do Estado burguês e suas instituições, ambos fortemente identificados com os interesses do capital.

Transformada em ação pública do Estado moderno, a educação experimenta os conflitos de interesses presentes no interior do Estado, espaço fundamental em que vão se delineando de maneira mais nítida tais tensões, quanto mais este se torna árbitro de conflitos entre classes e frações de classe, como nos diz Cignoli (1984). Também Bourdieu (1998, p. 48) nos traz consideração importante sobre este processo, ao afirmar que

[...] sem dúvida o Estado não é completamente neutro, completamente independente dos dominantes, mas tem uma autonomia tanto maior quanto mais antigo ele for, quanto mais forte, quanto mais conquistas sociais importantes tiver registrado em suas estruturas. Ele é o lugar do conflito.

Posta a historicidade da experiência da formação, suas transformações decorrentes das necessidades produtivas e da organização dos trabalhadores, bem como delineado seu caráter conflituoso como política executada pelo Estado, passemos a destacar dois paradigmas de formação

profissional, como recurso didático para melhor compreendermos o perfil de preparação para o trabalho viabilizado através do PNQ e dos CRAS.

## 1.2 A formação politécnica e a formação polivalente.

As categorias *politécnica* e *polivalência* são forjadas socialmente a partir da associação entre a escola e o trabalho. Isto ocorre segundo o desenvolvimento das forças produtivas e se evidencia, com maior nitidez, nas transformações que culminam na Revolução Industrial, como afirmado anteriormente. Os debates em torno desses modelos formativos e sobre a educação estão presentes nas obras de Marx e Engels (1992), no capítulo denominado “Maquinaria e Grande Indústria do Capital” (1985), bem como em autores marxistas, como Manacorda, na elaboração denominada “Marx e a Pedagogia Moderna” (1996), e Pistrak, na obra “Fundamentos da escola do trabalho” (2000), e em Rodrigues (1998a), entre outros<sup>22</sup>.

O primeiro modelo – o politécnico – não é novo e nasce da apreensão crítica que Marx faz do pensamento de Robert Owen (NOGUEIRA, 1993). Partindo deste socialista utópico, Marx (1992) indica que o trabalho deve ser incorporado à formação escolar, como princípio educativo. Neste sentido, o trabalho industrial moderno é visto como resultado da elaboração do conhecimento e do domínio científico e deve estar refletido no currículo escolar, na intenção de construir uma formação humana que não prescinde

---

<sup>22</sup> Da mesma forma, Antonio Gramsci (1978), em seus escritos do cárcere, faz essenciais reflexões sobre a educação no capitalismo.

do conhecimento técnico e de um tipo de trabalho em que o intelecto não abre mão da atividade manual.

Neste marco, o aprendizado estaria fundamentado no conhecimento propedêutico e técnico, a serviço das potencialidades humanas e dos interesses e necessidades dos trabalhadores. A teoria estaria articulada à prática, e a ação manual seria tão valorizada quanto a intelectual, pois trataria da expressão evidente do exercício humano sobre a natureza, da concretização das ideias através das ações. Esta seria a perspectiva da *politecnia* ou de *formação unitária*.

Existem muitos impedimentos para a construção de uma formação integral ou politécnica, pois, como afirmam Manacorda (2000) e Gramsci (1988), não é possível existir uma formação inteira, em uma sociedade desigual e partida. Estamos tratando da sociedade capitalista, que tem a desigualdade como base. Uma formação politécnica efetiva solicita o rompimento da propriedade privada, além de solicitar uma relação de trabalho livre do sentimento de fardo e da necessidade do lucro. Isso, porém, não quer dizer que não seja possível a construção das bases fundamentais de um ensino politécnico – estruturado sobre o conhecimento da ciência, da tecnologia e da dinâmica social, além da educação do corpo, presentes desde as fases iniciais da aprendizagem – ainda nos marcos do capitalismo. A formação politécnica é, assim, um horizonte a ser perseguido.

O segundo modelo também não é novo. Já havia sido vislumbrado por Marx e está fundado na necessidade do capital de submeter intensamente a

força de trabalho, extraindo dela o máximo possível de rendimento. Para que esta extração seja exitosa, é preciso que a mão-de-obra detenha conhecimentos e habilidades diversos sobre o fazer profissional, a fim de ser mais eficiente, mais adequadamente explorável e produtivo. Trata-se de um modelo de formação, portanto, em que o trabalhador é transformado de acordo com os interesses do capital.

Nesse sentido, o trabalhador polivalente é aquele que sabe desenvolver tarefas múltiplas, em funções diversas da linha de produção, que passa a vida se qualificando para se manter produtivo. Para o capitalista, quanto mais e melhor o trabalhador consegue desenvolver tarefas variadas, menor quantitativo de força de trabalho é preciso empregar, mais lucro é possível prover e mais controle da produção (e do produtor) se pode constituir. Sobre o tema, vale ainda destacar que Marx identifica a demanda por um trabalhador polivalente, “*pluriprofissional*”, como uma das intenções mais diletas dos burgueses (MARX; ENGELS, 1992).

Na atualidade, no contexto da acumulação flexível, a polivalência assume roupagem nova, segundo as relações entre capital, trabalho e as necessidades da base produtiva. O trabalhador deve buscar dominar conhecimentos bastante diversos, na intenção de se mostrar mais produtivo e mais ágil para responder às demandas do capital, evidenciando a perspectiva tecnicista e produtivista desse paradigma de formação. Esse aprendizado deve ser múltiplo, ligado ao ambiente produtivo e às respectivas necessidades atitudinais, quase sempre divorciado dos princípios científicos

que orientam aquela ação. Quanto mais pluriqualificação<sup>23</sup> obtiver, mais esse trabalhador pode ser útil e mais rapidamente ele lançará mão de estratégias de sobrevivência, no exercício de novas tarefas produtivas, em caso de desemprego ou de trabalho informal.

A formação polivalente, portanto, tem grande relevância no contexto da flexibilidade, embora não possa ser negada sua importância na conjuntura fordista, uma vez que ali também existiam trabalhadores especializados que dominavam uma variedade de tarefas da ação produtiva. O diferencial desta conjuntura, em relação à acumulação flexível, está no campo quantitativo e no qualitativo: no fordismo, bastava que alguns trabalhadores fossem polivalentes – notadamente, aqueles que desenvolviam tarefas mais elaboradas. A grande massa demandava, somente, uma formação de perfil unilateral.

Na nova lógica flexível, *todo o grupo*, e não somente os mais especializados, deve se mostrar apto para o desenvolvimento de tarefas diversificadas. Ou seja, no paradigma ascendente, já não há espaço para um trabalhador meramente executor, que cumpre ordens e que pensa isoladamente o seu trabalho, ainda que possua qualificações diversas. Em termos qualitativos, na conjuntura flexível, todos os trabalhadores são convocados a conhecer princípios básicos do uso da tecnologia, executar e gerenciar ações variadas, em áreas diversas da produção; e quanto mais capacidade mostrar para desenvolver tarefas múltiplas, mais exitosa será,

---

<sup>23</sup> Vale ressaltar que as múltiplas qualificações, ou a diversidade de formações são valorizadas como estratégia de mobilidade social, pelos defensores da Teoria do capital Humano.

supostamente, sua trajetória no mundo do trabalho (ainda que essa aprendizagem, muitas vezes, seja extremamente precária).

Mudar de posto de trabalho, frequentemente, mudar o exercício profissional e até mudar de profissão são aspectos interpretados como positivos, na lógica da acumulação flexível. O trabalhador deve estar disponível para este fato “*natural*” da vida produtiva, que foi analisado criticamente por Sennet (2004) como elemento valorativo do empregado, esperado pelo patrão. Esse quadro, certamente, disfarça ou minimiza a situação de que esta circulação por fazeres profissionais diversos (e não somente nos postos de uma mesma empresa) guarda identidade com demissões e com a necessidade de assumir qualquer tipo de trabalho, para se manter empregado<sup>24</sup>.

Essa ideologia está colocada para todos os trabalhadores, mesmo para aquele que desenvolve atividades simples, periféricas, que precisa estar identificado com a ideia de que ter diversas qualificações, ainda que básicas e desarticuladas, é fundamental para garantir competitividade na busca e permanência no emprego. Exige-se, portanto, um modelo de homem capaz de se adequar às necessidades da produção, aqui representada pela execução de múltiplas tarefas e pelo gerenciamento de si mesmo e do grupo com o qual trabalha (GURGEL, 2003). Somado a isso, esse trabalhador precisa compreender o desemprego intermitente como fruto de *sua* desqualificação.

---

<sup>24</sup> Não por acaso, a filmografia norte-americana contemporânea, em especial naqueles filmes de perfil “*block buster*”, existem diversas narrativas sobre jovens que mudam de cidade em busca de novas experiências de trabalho, sendo esta conduta valorizada e idealizada.

Feitas estas considerações sobre a formação polivalente e a politécnica, chegamos ao momento de iniciar indagação relacionada ao nosso objeto de estudo. A formação dispensada a esses grupos guarda mais semelhança com a perspectiva da polivalência ou da politecnicia? A questão demonstra ser bastante simples de ser respondida: a prevalência da formação polivalente fica evidente, dada a precariedade com que a educação de trabalhadores tem sido, historicamente, tratada no Brasil. Mas é preciso que analisemos mais detidamente a questão.

Para melhor apreendermos o tema, vale a retomada do debate sobre a perspectiva da polivalência. No século XX, é possível localizar a experiência do aprendizado polivalente nos trabalhadores mais especializados das fábricas estruturadas sob a lógica fordista e no modelo de administração da força de trabalho denominado ‘científico’<sup>25</sup>. Essa força de trabalho mais especializada precisava de uma formação polivalente para ser capaz de compreender as fases diversas da produção e gerenciar seus subordinados. A massa de trabalhadores, porém, demandava somente um conhecimento parcial do processo que realizava (RAMOS, 2001), em geral oferecido no próprio ambiente de trabalho (CUNHA, 2000b), gerando, no Brasil, o que Cunha (1995) chama de industrialização sem efetiva escolarização.

Essa forma de gestão do mundo do trabalho solicitava uma estrutura produtiva bem demarcada, em termos de hierarquia e de realização de

---

<sup>25</sup> Segundo Antunes (1995, p. 17) o fordismo “*é a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século*”. No Brasil, as características do modo de produção fordista – linha de montagem vertical, hierarquia de trabalho e de tarefas bem demarcada, funções fragmentadas – começam a ficar visíveis, a partir da década de 1950, em setores estratégicos da produção, mas suas evidências ficam mais claras na década de 1970, durante o chamado milagre econômico, ainda que, contraditoriamente, este seja o momento de crise desse paradigma, em termos mundiais.

tarefas. Em contrapartida, aliava benefícios sociais e empregos de longa duração, com a rigidez e o controle fabris. A produção industrial europeia e estadunidense cresceu significativamente, nesse contexto, favorecendo a massificação de produtos, a estratificação social e o consumo. Essa estrutura permitiu a efetiva expansão do modelo capitalista para além de seus núcleos centrais, difundindo intensamente as práticas fabris para a sociedade. Sobre o tema, disserta Gramsci (1984, p. 381):

Recordar as experiências realizadas por Ford e a economia feita pela sua empresa através da gestão direta do transporte e do comércio da mercadoria produzida, economia que influiu sobre o custo da produção, permitiu melhores salários e menores preços de venda. A existência dessas condições preliminares, racionalizadas pelo desenvolvimento histórico, tornou fácil racionalizar a produção e o trabalho, combinando habilmente a força (destruição do sindicalismo operário de base territorial) com a persuasão (altos salários, benefícios sociais diversos, propaganda ideológica e política habilíssima) para, finalmente, basear toda a vida do país na produção. A hegemonia vem da fábrica [...].

Assim, de acordo com o filósofo italiano, a sociabilidade exigida ao trabalhador extrapolava os muros da fábrica e buscava organizar, inclusive moralmente, sua vida. Esse modelo impunha a necessidade de qualificação sistemática, uma vez que esse homem precisava se submeter às solicitações da produção hierarquizada, fragmentadíssima, que contava cada vez mais com a escola como instrumento para conformação dos trabalhadores a esse processo, em especial nos países centrais<sup>26</sup>.

Esse quadro não foi (e nem poderia ser) rompido, é o que estamos afirmando. Podemos observar que a formação polivalente, no atual contexto

---

<sup>26</sup> E que vai solicitando da escola, ao longo do século XX, essa mesma ação conformadora quanto aos trabalhadores, em especial da área da indústria.

de políticas neoliberais e de acumulação flexível, na organização da produção, ainda se mostra preponderante. No entanto, observamos o crescimento de uma formação com características de uma polivalência aligeirada, ainda mais fragilizada, de perfil ainda mais débil em conteúdos científicos e em complexidade.

Em outras palavras, percebemos a intensificação de um escalonamento do processo formativo: para os trabalhadores de setores mais estratégicos da produção, está disponibilizado um ensino profissional, de nível técnico e tecnológico, de caráter polivalente, que supõe multihabilitações ou aprendizados simples diversificados, em consonância com a flexibilidade exigida pela produção. Imperam a necessidade de permanente aprendizagem para acompanhamento das demandas produtivas e o domínio de informações múltiplas – inclusive atitudinais. Para aqueles que desenvolverão suas atividades nas periferias produtivas, e até mesmo na informalidade<sup>27</sup>, tão característica deste momento, no mundo trabalho, observamos uma expectativa de aprendizagem ainda mais simplificada, esvaziada de conteúdos científicos e enriquecida por informações atitudinais, baseadas na noção de competência<sup>28</sup>. Essa formação tem curtíssima duração

---

<sup>27</sup> O antigo PLANFOR e o atual PNQ consideram, em sua constituição, a possibilidade de absorção da força de trabalho ali treinada, em ações informais, tais como cooperativas, associações, trabalho informal, demonstrando que o contexto neoliberal, caracterizado pela crescente informalidade e precarização dos empregos, foi reconhecido, não no sentido de sua alteração, mas na intenção de considerá-lo como um aspecto “quase natural” ou imutável da realidade.

<sup>28</sup> Segundo Ramos (2001) a absorção da noção de competência – que é ordenadora das relações de trabalho – pelas políticas educacionais é a expressão da flexibilidade do mundo produtivo nas relações sociais. Na educação, competência está relacionada à individualização do processo de aprendizagem, à desvinculação do aprendizado das relações sociais, ao domínio de conteúdos estanques, mas funcionais à ordem, transformando o aprendizado em um fenômeno subjetivo, exclusivamente. Quanto mais competências, quanto mais saberes variados (independentemente do aprofundamento dos mesmos), mais valor tem a força de trabalho, pois mais produtiva ela pode ser.

e é realizada com recursos mais parcos. Não se trata de um ensino unilateral, pois, como destacado anteriormente, o capitalismo desenvolvido tende a prescindir desse tipo de formação. Trata-se, sim, de promover uma multiplicidade de pequenos e frágeis aprendizados, que chamaremos de polivalência periférica. Há que se reforçar, desta forma, a diferença entre a polivalência para o trabalhador dos campos mais valorizados deste modelo produtivo – indústria e setores da microeletrônica e microbiologia, por exemplo – e aqueles localizados nos campos de trabalho mais simples, manuais e informais, em geral ligados à área de serviços.

A formação polivalente, inclusive em sua versão periférica, está em consonância com um modelo produtivo construído sobre o trabalho flexível e a valorização do consumo (massificado e especializado, segundo a classe social), conforme Harvey (2003), em um contexto de empregos fragilizados, demandatários de aprendizados ligeiríssimos, possuidores de conteúdos menos rígidos, focalizados na ocupação e na valorização de atitudes favoráveis e de adesão à ordem vigente, ou, em outras palavras, de construção de um consenso favorável ao capital. Tal aprendizagem deve ser múltipla e descartável, para responder à flexibilidade de um mercado de trabalho que se transforma rapidamente, eliminando, permanentemente, os entraves ao seu desenvolvimento, inclusive a própria força de trabalho.

Em nossa realidade de país periférico, na divisão internacional do trabalho, que tem no topo de suas exportações produtos que supõem investimento industrial de pequeno porte, tais como celulose, alimentos, bebidas e tabaco (classificados como *indústria de baixa tecnologia*), segundo

dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDICE), o investimento em ampla formação científica e tecnológica tem sido frágil (ainda que as exportações classificadas como *indústria de alta tecnologia*, pelo mesmo Ministério, tais como as áreas de aeronáutica e farmacêutica, tenham crescido nos últimos anos)<sup>29</sup>. Acrescentamos a esta reflexão, recente avaliação de Pochmann (2008), que afirma a crescente especialização da economia brasileira, em termos de produção e exportação de bens primários. Por isso, a formação de um pequeno segmento de trabalhadores especialistas, destinados às ilhas de trabalho complexo, tem sido suficiente, uma vez que a demanda por este tipo de mão-de-obra<sup>30</sup> é pequena (KUENZER, 2002), diante do projeto de desenvolvimento econômico em curso.

As franjas da produção, por sua vez, demandam um “colaborador” (para usarmos terminologia muito em voga, no mundo do trabalho flexível) que domine atividades genéricas, ainda mais simplificadas. Esse modelo não exige o aprofundamento de conhecimentos e está identificado com noções como empregabilidade e mobilidade social<sup>31</sup>, possuindo, portanto, significativo conteúdo atitudinal. Da massa trabalhadora é exigido, portanto,

---

<sup>29</sup> MDICE disponibiliza esses dados em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>>. Acesso em: jul.2009.

<sup>30</sup> O DIEESE nos indica que uma média de 90% dos postos de trabalho criados, no país, tem remunerações de até dois salários mínimos. Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/mercadotrabalho/consulta.do>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

<sup>31</sup> Mobilidade social diz respeito à capacidade, de um indivíduo ou grupo, de ascensão ou queda para um novo padrão de poder aquisitivo e de qualidade de vida. O Brasil tem sido indicado, historicamente, como país detentor de significativa mobilidade social. No entanto, a década de 1980 e o início dos anos de 1990 foram reconhecidos como momentos de frágil crescimento econômico, com reflexos negativos na mobilidade social. Iniciamos o século XXI com números mais positivos em relação ao movimento de saída da condição de pobreza absoluta. No entanto, ainda se observa que a distribuição de renda, no país, permanece concentrada, em 61%, nas mãos do capital e somente 39%, nas do trabalho, o que significa um imenso impedimento para a diminuição da desigualdade social.

um disciplinamento que vai aprofundar o que Gramsci (1988) indicava como formação moral. É preciso formar as subjetividades, é preciso naturalizar a exploração. Dessa forma, são geradas formações que fortalecem, aprofundam e fragmentam em novos “pedaços” a dualidade estrutural<sup>32</sup>.

Acreditamos que a formação polivalente fragilizada e periférica é um dado especial a ser analisado, que nos ajudará na compreensão do nosso objeto. Tanto nas qualificações do PNQ, quanto na inserção produtiva dos CRAS, estão contidos elementos para promoção de aprendizagens muito simples, organizados para serem executados rapidamente, de modo a estimular o trabalhador a buscar novas qualificações. Os conteúdos que remetem à educação das atitudes, também, estão expressos ali e fazem parte desse processo. A intenção é formar trabalhadores, inclusive os periféricos, para a adesão, a produtividade, a concordância, a flexibilidade e a precariedade das relações de mercado.

O primeiro exemplo concreto que queremos destacar sobre esse fato, antes mesmo de iniciarmos a apresentação dos dados empíricos em si, é o Programa de Qualificação Profissional, do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), que recebe recursos provenientes da extração e da comercialização de combustíveis. Tal programa tem recebido investimento para oferta de 175 mil vagas para cursos, só em 2008. A duração mínima dos seus cursos está na faixa de 400

---

<sup>32</sup> A sociedade capitalista é marcada pela cisão entre os detentores dos meios de produção e aqueles que possuem somente sua força de trabalho. Esse quadro de fragmentação está expresso em dimensões diversas, e as políticas sociais (e as educacionais, de modo particular) são espaços de sua evidência. A chamada dualidade estrutural com sua fragmentação e seu escalonamento em frações específicas – quanto mais frágil o lugar ocupado na produção, mais frágil será a formação – são a concretização dessa dualidade em uma sociedade capitalista madura.

horas/aula, aliadas à oferta de bolsas de apoio ao estudante, durante o processo de qualificação, nos valores de R\$300,00 a R\$900,00. Segundo verificado, nessa experiência, a grade dos conteúdos inclui aqueles de base científica.

Do outro lado, no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), ação voltada para os trabalhadores<sup>33</sup> oriundos do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e para as populações na chamada situação de vulnerabilidade social e, inclusive, mais recentemente, para usuários do Programa Bolsa Família (PBF). No PNQ, encontramos uma carga horária média de 80 horas/aula, em seus anos iniciais, estando, atualmente, em processo de elevação, segundo pudemos verificar em nossa pesquisa<sup>34</sup>. Ali não existem, efetivamente, bolsas de apoio à qualificação, vinculação exclusiva com instituições tradicionais de formação ou formas de estímulo à aprendizagem para trabalhadores inseridos no mercado de trabalho – como, por exemplo, liberação de carga horária de trabalho com a finalidade de atualização ou complementação da aprendizagem existente. Os conteúdos trabalhados estão ligados ao fazer profissional em si, e seus fundamentos no campo da ciência são frágeis. Além destes, encontramos expectativas de aprendizagens relativas ao empreendedorismo e ao cooperativismo. Sua estrutura está incluída no Sistema Público de Emprego (SPE), e seus recursos vêm do Fundo de

---

<sup>33</sup> Ainda sobre o tema, vale ressaltar que somente 1,7% dos gastos com políticas educacionais, chegam à Educação Profissional, formação historicamente voltada para os trabalhadores e seus filhos, segundo admite o MTE/2007. Cf. Tabela 36, disponível em: <[http://www.mte.gov.br/dados\\_estatisticos/Anuario\\_qualificacao\\_profissional\\_2007.pdf](http://www.mte.gov.br/dados_estatisticos/Anuario_qualificacao_profissional_2007.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>34</sup> Disponível em: <[http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhes\\_noticia.jsp&cod=24011](http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhes_noticia.jsp&cod=24011)>. Acesso em 15 jun. 2008.

Amparo ao Trabalhador (FAT), sendo a segunda menor fonte de destinações financeiras dentro do Fundo.

Caminhando, ainda mais, para a periferia da formação de trabalhadores, se consideramos aquela disponibilizada nos CRAS – que sequer ousamos chamar de qualificação, encontramos uma situação ainda mais fragilizada com, no máximo, 60 horas/aula implementadas, mas com média efetiva bem abaixo desta, segundo amostragem realizada por nós. Essa habilitação é executada de modo bastante artesanal e intuitivo, contando, em alguns casos, com professores voluntários. Seu financiamento provém dos recursos gerais da política da Assistência Social e dos próprios alunos<sup>35</sup>, como pudemos observar em algumas situações. Seus conteúdos dizem respeito a otimizar um fazer produtivo (muitas vezes, já conhecido de quem aprende) com intenção explícita de geração de renda. Conteúdos denominados ‘valorização da autoestima do aluno’, empreendedorismo e cooperativismo aparecem nessa experiência.

Esse quadro concretiza a ideia de que a formação expressa as condições da produção da existência, ou seja, as possibilidades de conhecimento ao qual alguém tem acesso refletem a realidade de classe de quem aprende. Quanto mais profundas as contradições da sociedade capitalista, quanto maiores as diferenças de classe, maiores as possibilidades de aprofundamento da dualidade estrutural e de escalonamento da formação. Em outras palavras, quanto mais precária a condição de classe, mais débil a formação, quanto mais incompleto e frágil o

---

<sup>35</sup> Verificamos que em algumas oficinas os recursos para a aprendizagem são trazidos pelos próprios usuários, como por exemplo, nas atividades de relativas ao artesanato.

sistema de proteção social, menos qualificada e mais fragilizada a condição de incorporação ocupacional.

Como pudemos verificar, estamos diante de um modelo de formação que não é apenas partido de modo dual, mas que é fragmentado e novamente repartido, no interior da própria dualidade, sem perder a essência da tensão entre as formações destinadas ao capital e ao trabalho. Nas experiências do PNQ e dos CRAS, estamos diante de formações de caráter múltiplo (visto que o objetivo é promover aprendizados variados), atitudinais, fragilizadas, muitíssimo precarizadas, em consonância com as também frágeis condições de vida dos trabalhadores que têm acesso a este tipo de conhecimento. No caso do PNQ, vamos denominá-la polivalência empobrecida. Já a experiência dos CRAS, por sua maior precariedade, vamos denominá-la habilitação simplificada e emergencial.

Introduzida e discutida a categoria formação, apresentaremos, na próxima subseção, a integração da formação inicial e continuada de trabalhadores no Sistema Público de Emprego contemporâneo.

### **1.3 A formação profissional no Brasil contemporâneo e sua integração ao Sistema Público de Emprego.**

Para tratarmos do Plano Nacional de Qualificação, é preciso integrá-lo à estrutura da política pública que o normatiza. Estamos falando do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR ou SPE), que possui caráter

recentíssimo, na história do país. Iniciando a abordagem desse Sistema, citamos Dedecca, Barbosa e Moretto (2007) que destacam que esta terminologia – sistema – é bastante ampla, pois agrega ações diversas e pode nos levar a uma imprecisão de conceitos. Vamos utilizá-la, uma vez que esta é a expressão presente nos documentos oficiais que pesquisamos. Isso posto, cabe destaque para os elementos históricos de constituição do SPE.

A base de estruturação internacional desse sistema data de 1919, durante a Segunda Convenção, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Naquela conjuntura – a revolução russa havia recém ocorrido, e os movimentos de trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho ganhavam força, naquele pós-guerra (HOBSBAWN, 1995) –, foi estabelecida a meta, não realizada na ocasião, de que os países membros da OIT deveriam estimular a constituição de base de proteção aos desempregados. Estava lançado o debate em torno dessa proteção social.

Efetivamente, esses sistemas são concretizados no capitalismo central, no segundo pós-guerra, em momento de pleno emprego, de advento do Estado de Bem-Estar Social<sup>36</sup>, da ascensão dos monopólios e da fusão de ambos. A criação de sistema de segurança relativo ao desemprego (inicialmente) era uma demanda do movimento dos trabalhadores, bem como uma estratégia de controle social e de capitalização em torno de significativo fundo público.

No Brasil, essa estrutura data de momento posterior à ditadura instalada em 1964. Esse poder autoritário organizava sua hegemonia em

---

<sup>36</sup> O SPE está estruturado em separado da Seguridade Social, o que aprofunda o perfil de grande fragmentação de ações, que o caracteriza.

torno da força bruta, da repressão, da burocratização, da modernização conservadora do aparato público (NETTO, 1991), do aprofundamento dos monopólios e da dinamização do capital, através de recursos públicos. A expansão desse modelo será utilizada para a conformação de trabalhadores, em conjuntura de extinção da estabilidade no emprego.

Faz-se importante destacar que, em nossa realidade de país da periferia produtiva, o crescimento econômico (ainda que tenha sido bastante significativo, no país, especialmente depois do segundo pós-guerra) não seria o único determinante na organização da estrutura de proteção ao emprego. É preciso que consideremos a conjuntura sociopolítica, em termos de mediação de conflitos entre capital e trabalho. Em outros termos, o estabelecimento de um Sistema Público de Emprego, muito mais do que efetivar uma política extensa de desenvolvimento nacional articulado e de efetiva proteção de trabalhadores, atua como resposta aos processos de democratização do capitalismo, nos tensionamentos entre capital e trabalho<sup>37</sup>, dando sustentação, possibilidade de ampliação da acumulação e controle social ao primeiro e condições de reprodução ao segundo.

Falando especialmente do Brasil, na ditadura, são lançadas as protoformas do que virá a ser chamado, mais tarde, de SPE<sup>38</sup>. Este formato inicial é organizado a partir da quebra da estabilidade do emprego e da consequente criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, com a unificação dos fundos do Programa de Integração Social (PIS),

---

<sup>37</sup> Mota (2008) traz reflexão, neste mesmo sentido, ao tratar da política da Seguridade Social.

<sup>38</sup> O Governo Lula da Silva tem denominado de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) o Sistema Público de Emprego, doravante chamado, aqui de SPE.

com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público<sup>39</sup> (PASEP) e, posteriormente, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE)<sup>40</sup>, em 1975. Esta última estrutura será agregada ao SPE, assumindo a responsabilidade de intermediar mão-de-obra, bem como de prover a (re)qualificação profissional<sup>41</sup>, a certificação e as pesquisas e informações sobre a área.

A trajetória histórica da organização do Sistema Público de Emprego brasileiro revela-se, assim como as demais estruturas da rede de proteção social, tardia, frágil, incompleta, para utilizarmos a caracterização do sistema de proteção social feita por Santos (1979). Além destas características, o apelo ideológico deste sistema, dada a conjuntura em que se realiza, revela-se como importante elemento de minimização dos tensionamentos com os trabalhadores, diante da quebra da estabilidade no emprego. Sua estruturação está relacionada, portanto, à minimização dos conflitos de classe, através da concessão de algumas conquistas, no campo do trabalho, um contexto de arrocho salarial, ampliação das ações da

---

<sup>39</sup> Unificados em 1976, mas ainda dotados de patrimônios distintos, com o objetivo declarado de estimular a poupança e assegurar ao trabalhador que recebe até dois salários mínimos mensais o usufruto de um fundo crescente e a participação no desenvolvimento da empresa, o PIS e o PASEP formam significativo fundo público, oriundo de contribuições decorrentes do faturamento *declarado* das empresas (o PIS conta com 0,65% da receita bruta das empresas, e o PASEP, com 1% do total do capital corrente nas empresas, fundações e autarquias públicas). Mais tarde, a partir da Constituição de 1988, este fundo custeará o Seguro Desemprego, o próprio abono salarial e o desenvolvimento econômico, em ações realizadas pelo BNDES. Este banco, que possuía dificuldades relativas ao seu fluxo irregular, antes da gestão do PIS e do PASEP, trabalha, principalmente, com a concessão de crédito para o grande capital. Sobre o tema, vale ressaltar que muitos trabalhadores desconhecem seu direito ao PIS e ao PASEP, e que os recursos não sacados retornam ao fundo.

<sup>40</sup> Não é uma coincidência o fato de que o SPE tenha se estruturado tardiamente – assim como nosso processo de industrialização e de proteção da força de trabalho foi, também, tardio, frágil e incompleto (SANTOS, 1979) em um contexto que combina a repressão política com o acirramento da desigualdade e um pequeno nível de ampliação de proteção da força de trabalho.

<sup>41</sup> Importante ressaltar que as ações de qualificação profissional somente ganham algum destaque, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, nos marcos da ascensão da chamada reforma do Estado e da reestruturação produtiva

burocracia estatal, intensa repressão política e perda da estabilidade no emprego<sup>42</sup>.

A estrutura inicial deste sistema, portanto, estava focada, basicamente, nos abonos e no fundo a ser sacado em caso de demissão sem justa causa, denotando que sua função social estava determinada pelo suporte financeiro e pela conformação. Abonos e fundo cumpriam o papel de minimização de conflitos sociais, portanto. Avançando na história, encontramos a organização do SINE, em conjuntura na qual os movimentos sociais iniciavam processo de ascensão e buscavam respostas para o arrocho salarial. Datado de 1975, nos momentos finais do chamado milagre econômico<sup>43</sup>, esse sistema teria a missão da conformação. A fragilidade da política econômica e a ampliação da desigualdade trariam à tona mais contestação e tensão.

A transição democrática e o retorno dos movimentos sociais, efetivamente, à vida pública trouxeram à baila o debate em torno da proteção social. Nesse sentido, complementando a estrutura do SPE, destacamos, no ano de 1986, em conjuntura recessiva em termos econômicos, mas de intensificação dos movimentos sociais, a criação do Seguro Desemprego<sup>44</sup>, antiga demanda das organizações de trabalhadores, incorporada à seguridade, nos países centrais, há pelo menos três décadas, tardiamente implementada no Brasil. Este seguro foi marcado, na origem,

---

<sup>42</sup> Lembremos que a estabilidade no emprego foi cassada pela ditadura militar, em 1966, com a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

<sup>43</sup> Marcado por altas taxas de crescimento econômico, por ampliação do consumo e do trabalho assalariado, sem tocar na desigualdade social, o milagre econômico marcou os primeiros governos militares.

<sup>44</sup> Defendemos a ideia de que o Seguro Desemprego seja ampliado, em termos de público usuário e tempo de atendimento ao desempregado, e integre a Seguridade Social.

por sua pequena cobertura, bem como por seus rígidos critérios de elegibilidade, dentre os quais o criticado extenso período de contribuição para que a ele se tivesse acesso. (CARDOSO JR, 2000). Vale ressaltar que a criação do seguro vai conferir ao SPE uma aparência mais organizada e de efetiva existência. O caráter fragmentado de suas ações, porém, permanece presente.

Finda, de fato, a ditadura, chegamos ao início da década de 1990 e da discutida estruturação do FAT<sup>45</sup>, segundo determinação constitucional<sup>46</sup>. Este fundo – de constituição e gestão marcadas pela polêmica<sup>47</sup> – foi criado, durante o governo Collor de Mello, na ascensão das políticas neoliberais, utilizando, também, os recursos do PIS e do PASEP. Este aporte financeiro custearia, além do Seguro Desemprego e de programas de desenvolvimento econômico, a qualificação profissional, o que significou uma inovação importante. A partir dessa mudança, passaria a existir, pela primeira vez, um recurso específico, no Sistema Público de Emprego, destinado à formação de trabalhadores. Em outras palavras, a estruturação da qualificação pública de trabalhadores é contemporânea do ascenso neoliberal.

---

<sup>45</sup> O saldo do FAT, em 31/08/2008, segundo o *site* do BNDES, era de R\$113,3 bilhões. Destes, 50% poderiam ser utilizados para “projetos e empreendimentos que visam à produção e comercialização de bens com reconhecida inserção internacional”. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/fat\\_bndes.asp](http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/fat_bndes.asp)>. Acesso em: 31 dez. 2008.

<sup>46</sup> O artigo 239, da Constituição de 1988, prevê que 60% dos recursos do PIS e do PASEP sejam destinados ao financiamento do Seguro Desemprego, aos abonos salariais, e que os demais 40% sejam destinados aos programas de desenvolvimento econômico de largo escopo. Desde sua origem, portanto, o sistema foi pensado como salvaguarda ao capital.

<sup>47</sup> O FAT, recurso gerado pelos trabalhadores, pode financiar projetos ligados ao grande capital, através do BNDES. Além disso, a representação dos trabalhadores no Conselho Deliberativo desse Fundo – realizada via centrais sindicais – é bastante questionada pelos movimentos sociais, uma vez que os critérios de representatividade e suas formas são limitados, sem falar na crescente sedução e cooptação de seus membros pelo capital.

Entendemos que a disponibilização desse recurso, exatamente naquele momento, não foi mera coincidência. Muito ao contrário disso. A valorização desse tipo de modelo – criação de fundo público a ser usufruído, também, pelo capital – vem responder às demandas por capitalização, em uma realidade na qual as políticas de proteção do capital estão sendo maximizadas (ANDERSON, 1995), bem como em um contexto de mudança do paradigma de acumulação. Nesse novo momento, a utilização do fundo público, como peça fundamental da dinamização da vida do capital (OLIVEIRA, 2003), é potencializada, e a criação de recursos novos, recolhidos fundamentalmente dos trabalhadores, fortalecerá esse processo.

De fato, as disputas em torno do FAT são evidentes, ainda hoje, e seu controle social permanece frágil<sup>48</sup>. Por sua importância no financiamento das ações do SPE, assim como por sua possibilidade de capitalização, vale, ainda, um aprofundamento do debate em torno deste fundo. Os recursos do FAT têm dinamizado a estrutura econômica de seus órgãos gestores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>49</sup> (BNDES) e o Conselho Consultivo do FAT (CODEFAT)<sup>50</sup>, constituindo-se em fundo público

<sup>48</sup> Cêa (2004), baseada em documentos do MTE, indica-nos que o FAT movimentou, no período de 1997 a 2001, um total de 1% do PIB brasileiro, recurso bastante próximo daqueles praticados em países ricos, como a Suíça, que, em 1991, utilizou, em seu SPE, um total de 0,91% dos recursos do PIB.

<sup>49</sup> Prochnick (1995), recuperando a trajetória histórica desse Banco (BNDES), aponta dificuldades na obtenção de recursos. Estas serão superadas com a incorporação dos recursos do PIS e do PASEP e, posteriormente, com a administração do FINSOCIAL – ocasião em que o “S” (de social) é incluído no BNDE, em 1982 (com arrecadação proveniente de 0,5% da receita bruta de empresas privadas e públicas que atuavam na venda de mercadorias, inclusive seguros) – e do FAT, a partir de Constituição de 1988. O fato é que, apesar do “S”, o Banco conserva seu perfil de financiador de grandes projetos do capital; basta que analisemos os principais programas por ele financiados, em especial, na área da indústria.

Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/programas/programas.asp>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

<sup>50</sup> O sistema tripartite (Estado, representantes do empresariado e dos trabalhadores organizados) estimulado pela OIT, dá forma à representação do CODEFAT. A representatividade deste Conselho, porém, é questionada por Kruger (2006), Fidalgo (1999) e Cêa (2006). Faltam representantes dos movimentos sociais organizados e, no campo estatal, falta o MEC, em uma ação que se pretende formativa de trabalhadores.

que pode ser utilizado em projetos especiais de desenvolvimento do setor produtivo. Tais recursos, portanto, se traduzem em importante agente para a capitalização do próprio capital, produzindo e reproduzindo políticas que financiarão o chamado desenvolvimento econômico e a acumulação, seguindo tradição histórica do capitalismo, na qual os recursos socialmente produzidos são acumulados privadamente com vistas à potencialização do capital.

Tal afirmativa é feita com base na análise de programas financiados com recursos do FAT, estruturados sob a argumentação de investimento para geração de emprego e renda. Dentre essas ações, citamos, brevemente, como exemplo, o Programa de Expansão de Emprego e de Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO), que é mantido com recursos provenientes do “amparo ao trabalhador”. Falando especificamente deste Programa, instituído em 1996 e ainda em execução, verificamos que ele financia projetos em campos como o transporte coletivo e obras de infraestrutura física, na intenção de ampliar a competitividade do país na área industrial, conforme argumenta o próprio BNDES<sup>51</sup>, e segundo meta no campo do comércio exterior, instituído no Plano Plurianual em vigência. Em outras palavras, o fundo tem sido utilizado para ações de transporte (lembrando que, nesse sistema, muitos serviços foram privatizados, ou são concessões) e obras públicas<sup>52</sup>. Indagamo-nos se esses investimentos têm, de

---

<sup>51</sup> Disponível em arquivo que trata dos recursos do FAT, no BNDES, em: <[http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/depositos\\_especiais.asp](http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/depositos_especiais.asp)>. Acesso em: 06 jan. 2009.

<sup>52</sup> Informações referentes ao uso do FAT em ações de beneficiamento do capital não faltam. Vejam em *Mulheres lutam contra o agronegócio em quatro regiões*, disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=6395>> (acesso em: 09 mar. 2009). Em abril de 2009, até mesmo a representante da mídia conservadora, Mirian Leitão, falou a respeito em matéria intitulada *Governo está usando mal os recursos do FGTS*; disponível em:

fato, impacto na geração de postos de trabalho protegidos, como argumenta o BNDES<sup>53</sup>. A julgar pela retração de postos, na construção civil, no ano de 2008 (antes das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), e pelo enxugamento de empregos, no campo do transporte público, nas grandes capitais do país, essa ampliação não nos parece real.

Recursos destinados à proteção da força de trabalho, desta forma, ficam distanciados de seu objetivo principal. Não podemos esquecer que a fonte orçamentária principal do FAT é constituída por recursos gerados pelos próprios trabalhadores, através de contribuições compulsórias e de sua subremuneração. Do ponto de vista da colaboração do capital para o Fundo, vale lembrar que esses recursos provêm de informações das declarações de produtividade de empresas privadas e públicas (capital nem sempre evidenciado em sua totalidade, como estratégia para minimizar impostos) e não da efetividade do seu lucro e das suas propriedades.

Esse quadro nos permite constatar que a geração de recursos para o FAT tem o trabalhador na linha de frente, e o capital, em lugar secundário. Da mesma forma, a política pública de emprego, como ação do campo da proteção social<sup>54</sup>, fica secundarizada diante de demandas da acumulação

---

<<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2009/04/29/governo-esta-usando-mal-os-recursos-do-fgts-181401.asp>>. Acesso em: 29 abr. 2009.

<sup>53</sup> Vale ressaltar que a reestruturação produtiva no Brasil foi organizada com programas de enxugamento e de maximização da produtividade da força de trabalho (MARTINS, 2001) e (ALVES, 2000). Além disso, basta que verifiquemos manchetes recentes de jornal tais como “Emprego na Indústria paulista cai, segundo a FIESP”, disponível em [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL860751-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL860751-9356,00.html) (acesso em 06 jan. 2009) ou na notícia do Sindicato Nacional da Construção Civil que afirma “Retração ameaça empregos na construção civil”, disponível em [http://www.mzweb.com.br/abcbrasil/web/arquivos/ABC\\_RetracaoAmeacaEmpregos\\_200812\\_10\\_port.pdf](http://www.mzweb.com.br/abcbrasil/web/arquivos/ABC_RetracaoAmeacaEmpregos_200812_10_port.pdf) (acesso em 06 jan. 2009), ambas as matérias referentes a análises de 2008.

<sup>54</sup> O BNDES desenvolve linhas de crédito para empresas com perfis denominados “micro” (com renda operacional bruta de até 1 milhão e duzentos mil reais anuais, chegando até as grandes, com renda acima de 60 milhões de reais anuais brutos operacionais. Segundo relatório de 2007 desse órgão, 52% dos seus recursos advêm do FAT. Do total de recursos

financeira e da proteção ao capital, o que nos remete à afirmação de Coutinho (2006) de que o Estado brasileiro tem sido o *protagonista central* dos processos de financiamento do desenvolvimento do país, de modo especial, do capital privado.

Outro aspecto complexo na gestão do Fundo, que merece ser aqui destacado, é o seu tripartismo. Formado por representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores e apontado, ao longo da normatização do SPE, como medida essencial para o seu funcionamento, o tripartismo, atualmente implementado<sup>55</sup> na gestão do FAT e em todo o sistema, apresenta limitações. Este sistema tripartite é construído através dos conselhos de participação<sup>56</sup>, que têm seu modelo questionado por movimentos de trabalhadores, por sua limitada representatividade.

Gohn (2005) indaga sobre essa forma de representação, concordando com as limitações apontadas acima e indicando a fragilidade da experiência dos conselheiros diante dos temas ali tratados. Segundo a autora, esses representantes não detêm conteúdos básicos para realizar as reflexões exigidas por uma política pública<sup>57</sup>. De fato, os conselheiros são escolhidos segundo critério político da representação orgânica do pensamento de um

---

aplicados, 72% foram destinados às grandes empresas, em especial, em projetos relativos à indústria particularmente, na valorização de sua capacidade produtiva) e à área de infraestrutura (energia elétrica, petróleo e gás, e telecomunicações, por exemplo).

<sup>55</sup> Estruturado no seguinte formato: quatro representantes do governo, quatro do empresariado e quatro dos trabalhadores.

<sup>56</sup> Surgidos no Brasil, no advento da redemocratização, tais conselhos foram propostos pela Constituição de 1988, na intenção de democratizar o debate e a gestão de políticas públicas diversas.

<sup>57</sup> A partir de 2006, a Unitrabalho passa a realizar cursos específicos de formação para conselheiros e secretários ligados ao PNQ.

determinado grupo – empresariado, governo ou trabalhadores<sup>58</sup>. Trata-se de uma representação de caráter político, que expressa a composição de forças para a sustentação de governos e de suas ações. Atualmente, em uma conjuntura de retração do movimento sindical combativo, de sedução e cooptação de muitos líderes sindicais da transição democrática, sintomático é o fato de que a presidência do CODEFAT esteja nas mãos de um representante da Força Sindical.

Recuperando nossa análise sobre o desenvolvimento do SPE, chegamos aos governos de Itamar Franco e às duas presidências de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nestas gestões, é possível afirmar que o SPE permanece sem se constituir como uma política central de Estado, embora seja possível perceber que, ao longo dos anos de 1990 e início do século XXI, essa proposta passa a ter um contorno mais definido como ação pública. Essa melhor definição, porém, não conseguiu romper com o caráter fragmentado, detentor de estruturas distintas, administradas, na prática, em separado, colocando em xeque a noção de “sistema”.

Nesses dois governos, em especial no de FHC, vamos verificar um processo de modernização e a melhora da eficiência das ações do SPE, embora não vislumbremos o rompimento de sua fragmentação. Neste sentido, focalizando especialmente o SINE, durante o governo FHC, Chahad (2002) indica que, apesar das dificuldades no mapeamento de vagas para recolocação, este sistema elevou a reintegração de seus cadastrados ao

---

<sup>58</sup> Certamente, a mera tecnificação dessa representação não resolveria o caráter conservador desses conselhos, já que estes expressam as forças que compõem a estrutura de poder do Brasil contemporâneo.

mercado de trabalho de 39%, em 1995, para 52%, em 2001. No mesmo sentido, Chahad indica, também, a positividade da concreta organização de uma estrutura própria para aprendizagem de trabalhadores. Lembremos que a ineficiência e a baixa efetividade eram as marcas SPE, e a elevação da reintegração ao mercado de trabalho, promovida pelo SINE e pelo PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), expressam mudança inicial quantitativa, em um contexto de crescimento do desemprego e das terceirizações de postos de trabalho.

Ainda sobre o tema, ressaltamos o pensamento de Pochmann e Borges (2002), que farão a crítica ao SPE de Fernando Henrique Cardoso, destacando sua desarticulação, sua descontinuidade, ao que acrescentamos: apesar da expansão quantitativa. Essas características estão em consonância como o perfil das políticas de corte neoliberal, implementadas rigorosamente por aquele governo. Nas palavras Kruger (2006), o SPE e o PLANFOR de FHC estão fortemente identificados, em sua essência, com as necessidades das reformas neoliberais .

Registrado quão recente e desarticulado é esse sistema, assim como quais são seus principais marcos, passaremos a indicar a estrutura que hoje o compõe, chegando, portanto, aos dois governos Lula da Silva. Nestes, o Sistema Público de Emprego ganhou destaque especial, como política pública. Previsto nos Planos Plurianuais<sup>59</sup> (tanto no PPA 2004/2007,

---

<sup>59</sup> Os Planos Plurianuais (PPA) são elaborados, nos primeiros anos de mandato, no âmbito federal. Sua intenção é traçar metas e estruturar políticas para o desenvolvimento, em consonância com os compromissos de governo. A organização do PPA prevê a participação da sociedade civil, por meio de representações nos congressos que estruturam a organização dos Planos. Os Planos de Lula da Silva estão estruturados sob a ideia de sustentabilidade para a dívida pública, inflação baixa e contas externas sólidas.

denominado *Brasil de Todos*, quanto no PPA 2008/2011, denominado *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*<sup>60</sup>), esse sistema, sendo um projeto de governo, é apontado, como elemento estruturante das políticas nos campos do trabalho, da educação de trabalhadores e do desenvolvimento, o que, para nós, significa a elevação, ao menos no plano ideológico, do *status* dessa estrutura.

No SPE de Lula da Silva, as políticas estão organizadas em uma estrutura mais ampla, onde estão o Seguro Desemprego e o abono salarial, os sistemas para emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, a regulação pública dos salários, o SINE, as Políticas de Juventude<sup>61</sup>, ou melhor definindo, de trabalho para a Juventude, o Programa de Geração de Empregos, Trabalho e Renda (PROGER), o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e a qualificação profissional (através do PNQ).

Verificamos que o escopo de ação do SPE é amplíssimo, o que torna sua estrutura e sua gestão bastante complexas, visto que se desenham desde os abonos e seguros (políticas passivas), passando pela amplitude de ações que se voltam para a juventude (Jovem Aprendiz e Projovem

---

<sup>60</sup> Os PPA citados tratam, ainda, da concessão de financiamento para o setor privado, desoneração dos bens do capital, diminuição de impostos para empregadores, valorização das exportações e proteção do setor exportador. Estes elementos nos dão um perfil do projeto de desenvolvimento continuísta que está em curso.

<sup>61</sup> Inseridas estão, no SPE, as chamadas Políticas de Juventude, que vão desde o Programa de Aprendizagem Profissional (a modernização do antigo programa de “aprendizes”, estabelecido na CLT, de 1943), passando pelo Projovem Trabalhador (braço do Projovem – Programa ligado à Secretaria Nacional da Juventude, à Secretaria da Presidência e aos Ministérios do Trabalho e da Educação, que executam programa relativo à qualificação para o mercado de trabalho e para as atividades de geração de renda de jovens de baixa renda, conforme Lei nº 11.692/2008) chegando às normatizações de estágio. Como podemos ver, amplíssimo campo de ação. O texto da Lei está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2009.

Trabalhador, normatizações para estágio), pela organização de programas de financiamento e pela qualificação da força de trabalho (políticas ativas). Estamos, portanto, diante de focos, recursos e tarefas diversos, nem sempre articulados e com objetivos comuns.

Um exemplo desse quadro diz respeito à frágil conexão entre as Políticas de Juventude e o PNQ. Apesar de o Plano afirmar como meta a integração da qualificação profissional com a Educação Básica e as políticas de juventude, a execução dos programas de formação profissional para os jovens – o Projovem Trabalhador<sup>62</sup> – está desarticulada do PNQ, detendo recursos específicos e sendo até mesmo a carga horária e a estrutura para a qualificação diferenciados (600 h/aula, contra a meta ainda não alcançada do PNQ de 200h/aula), a despeito de ambos estarem vinculados à mesma estrutura, gerando tratamentos diferenciados para públicos afins.

A situação descrita traduz fato amplamente divulgado pelo próprio governo: as Políticas de Juventude constituem-se em um dos “carros-chefes” das ações atuais. Lula da Silva foi eleito prometendo ações específicas para essa condição etária, tais como o Programa do Primeiro Emprego<sup>63</sup>. Parece

---

<sup>62</sup> O Governo Federal reformulou o Projovem, no final de 2007, afirmando buscar a sua eficácia. O aporte financeiro, também, foi aumentado para 1,103 milhões de reais. Sendo assim, o Projovem pretende atender a 4,2 milhões de jovens de 18 a 29 anos (o Brasil tem 34 milhões nesta condição etária), oferecendo reingresso na escola, qualificação profissional e bolsa mensal de cem reais. O Programa fica reestruturado da seguinte forma: Projovem Adolescente (15 a 17 anos, usuários do Bolsa Família), Projovem Urbano e Projovem Campo. Os mal sucedidos programas (como admite o próprio governo) Escola de Fábrica, Consórcio da Juventude e Juventude Cidadã foram unificados no Projovem Trabalhador, que prevê a qualificação de jovens que concluíram o Ensino Fundamental. A julgar pela nossa aproximação das ações do Projovem Trabalhador, em experiências na Baixada Fluminense, consideramos a timidez e a precariedade da ação, além da instabilidade do pagamento de alunos bolsistas e docentes, o que se constitui, sem qualquer dúvida, em um grande problema do programa. Os dados citados estão disponíveis em:

<[http://www.arede.inf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1200&Itemid=99](http://www.arede.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1200&Itemid=99)>. Acesso em: 25 fev. 2009.

<sup>63</sup> O referido Programa foi extinto, por sua baixa efetividade e limitada adesão por parte do empresariado, que esperava do Governo mais incentivos fiscais. Na ocasião da extinção do

haver, portanto, uma priorização desta ação em relação às demais ações de qualificação profissional, embora essa suposta prioridade não tenha se evidenciado de modo substantivo na análise do Plano, por nós realizada. Queremos frisar que nossa crítica não diz respeito à ênfase dada aos programas que se voltam para os jovens, uma vez que o país tem perpetuado a experiência de formar precariamente uma juventude pobre e sem horizontes positivos, ao longo de sua história. Questionamos, porém, tanto a focalização quanto a desarticulação em relação a outros programas<sup>64</sup>.

Nesse sentido, cabe-nos reforçar que, se o PNQ trata da chamada qualificação social<sup>65</sup>, que, supostamente, seria uma formação mais ampla, que vai além do aprendizado de um ofício e considera demandas de aprendizagem do estudante, sua articulação efetiva aos Programas de Juventude, cujo objetivo é também a formação, seria a consequência mais evidente; mas não conseguimos observar tal efetivação. A fragmentação destas ações evidencia-se, novamente.

Destacadas a historicidade e a estrutura do SPE, analisaremos, a seguir, os primeiros planos de qualificação de trabalhadores desse sistema.

---

Programa, o jornal Folha de São Paulo divulgou o número de jovens atendidos por este Programa: 12.249. Se considerarmos dados recentemente divulgados pelo DIEESE, nos principais veículos de informação do país, que indicam que, entre os desempregados, 45,5%, têm idades entre 16 e 24 anos, verificaremos quão pífios foram os resultados quantitativos desta ação. Disponível em: <<http://www.conexaoaprendiz.org.br>>. Acesso em: 07 set. 2006.

<sup>64</sup> Destacamos nossa dificuldade em acessar dados específicos quanto ao financiamento do Projovem Trabalhador, que não têm sido disponibilizados adequadamente, nem no MTE, nem na Secretaria Geral da Presidência.

<sup>65</sup> O PNQ falará em “qualificação social” para tratar de um modelo de formação que não diz respeito ao aprendizado de um ofício, somente. A qualificação social supõe a formação e a inserção social, vinculando educação, emprego, renda e desenvolvimento. (BRASIL: MTE, 2003).

#### **1.4 O Sistema Público de Emprego e a qualificação de trabalhadores: o PLANFOR e o PNQ como modelos de formação.**

Destacamos a breve trajetória do SPE brasileiro com a intenção de localizar, institucionalmente, nosso objeto de estudo. A partir de agora, passaremos a destacar, no interior desse sistema, os planos de formação profissional para a força de trabalho. Antes, porém, de analisarmos o PLANFOR, de FHC, e o PNQ, de Lula da Silva, precisamos fazer alguns destaques que os aproximam.

O primeiro destaque diz respeito ao público a quem essas formações se destinam. Ambos os programas não foram organizados de modo a atender à totalidade de trabalhadores em suas necessidades de formação, ao longo da vida (mesmo a produtiva), embora, nos documentos de estruturação de ambos, tenha-se como meta a População Economicamente Ativa (PEA). Ao contrário disso, esses Planos têm focos específicos: pelo seu perfil de oferta e estrutura, destinam-se à formação de mão-de-obra para os setores mais simples da produção, aqueles que exigem escolaridade de nível fundamental ou médio e que se realizam fora do espaço tradicional de formação, que é a escola. O recorte de classe é visível, portanto, em ambas as ações.

Outra aproximação entre os Planos diz respeito à sua localização, na estrutura do Ministério do Trabalho. Apesar de tratar-se de iniciativa de perfil educacional, o distanciamento do Ministério da Educação é notório. Ambas as experiências destacam a importância do caráter educativo de suas ações, mas se efetivam fora da estrutura do ensino formal. Concretamente, a

estrutura, a execução e o financiamento dos Planos – como demonstraremos, ao longo desta reflexão – revelam que a educação de trabalhadores recebe tratamento secundário, e, novamente, o recorte de classe aparece.

O público fundamental de ambos os Planos é formado por trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, que, diante do desemprego, buscam o Seguro Desemprego, o SINE e são estimulados a ingressar na aprendizagem profissional para tentar retornar à ocupação (embora não haja vaga, na qualificação, para todos os desempregados, e, tampouco, garantias quanto ao retorno ao trabalho para aqueles que fizeram a qualificação). Também, as denominadas populações vulneráveis<sup>66</sup> – baixa renda, jovens, mulheres, autônomos, minorias étnicas, portadores de baixa escolaridade ou de necessidades especiais – são indicados como públicos preferenciais no PLANFOR e no PNQ. Mais adiante, em nossa reflexão, poderemos vislumbrar como essa focalização nos “vulneráveis” se efetiva, no PNQ.

Em ambos os Planos há, ainda, como ponto em comum, a maximização do papel da formação diante da realidade do mundo do trabalho contemporâneo. Tal valorização é provocada pela interpretação ideológica de que o SPE é capaz, por si só, de prover respostas às dificuldades, no campo da geração do emprego, e melhoria da qualidade das ocupações oferecidas. Essa percepção, vale frisar, é mais evidente no PLANFOR do que no PNQ, de Lula da Silva, demonstrando o cuidado das

---

<sup>66</sup> Expressão comumente utilizada em documentos do Banco Mundial, para definir, por exemplo, grupos prioritários da ação pública, visto que estes “revelariam mais necessidades do que outros”. Na prática, essa valorização de vulnerabilidades expressa a focalização das políticas sociais.

equipes técnicas do governo atual quanto a essas afirmações. De qualquer forma, esse tipo de concepção revela a força ideológica dos representantes do capital quanto à necessidade da qualificação de trabalhadores. Trata-se da (re)valorização de concepções alinhadas com a Teoria do Capital Humano, aqui comentadas e criticadas com base em Frigotto (1993) e Gentili (1996).

Segundo essa teoria, a qualificação da força de trabalho é capaz de melhorar os índices de incorporação ao mercado, bem como de prover qualidade para as tarefas desenvolvidas e para a proteção social nos postos de trabalho. A junção linear de qualificação com o acesso ao mercado, a melhoria da ocupação e, conseqüentemente, do salário é equivocada e desqualifica a tarefa do SPE (por fazer) de estabelecer uma rede universal e adequada de Seguro Desemprego, de organizar um SINE articulado nacionalmente, de prover aprendizagem profissional de qualidade e vinculada às instituições formais de educação.

Queremos, ainda, detalhar outro ponto em comum entre os Planos: o afastamento dos mesmos do espaço formal de promoção do aprendizado, justificado, por ambos, como possibilidade para chegar ao trabalhador que está afastado dos processos formativos tradicionais. Esse afastamento, porém, adequa-se ao perfil de formações curtas, sem aprofundamento, flexíveis e frequentes, periféricas ao ensino formal, exigidas dos trabalhadores, na contemporaneidade, e reforça-o. A mensagem que se depreende desse quadro é antiquíssima: para o trabalhador basta uma formação de curto prazo, realizada fora da escola (onde ele não está).

Ao contrário dessa conduta, a aproximação do espaço formal de ensino e aprendizagem poderia ser utilizada para refazer o caminho entre a aprendizagem sobre o mundo do trabalho e a escola, de modo a conferir à primeira base científica estruturada e conhecimentos para além das necessidades do mundo produtivo. A fragilidade deste vínculo termina por reforçar a divisão sociotécnica do trabalho e a dualidade estrutural, deixando em polos opostos e imensamente distanciados o processo formativo dos trabalhadores e aquele destinado aos que os comandarão.

#### **1.4.1 O PLANFOR.**

Inicialmente, é preciso destacar que não pretendemos fazer uma análise exaustiva do PLANFOR. Sua estrutura será a base fundamental sobre a qual será constituído o PNQ; daí, a importância de seu breve resgate. Nossa intenção é apresentá-lo por sua relevância como a primeira experiência pública de grande porte, na qualificação de trabalhadores, no interior do SPE. Vamos a ele.

O tema “qualificação de trabalhadores” passa a ser debatido, na pauta do SPE<sup>67</sup>, a partir da década de 1980 (FIDALGO, 1999), nos processos de redemocratização da sociedade brasileira, quando trabalho e capital, por interesses antagônicos e diversos, incluem esse tema em suas agendas. Para os trabalhadores, tratava-se do acesso ao direito à qualificação e ao trabalho

---

<sup>67</sup> Antes dessa concentração no SPE, a qualificação de trabalhadores possuía caráter informal, sendo realizada no próprio ambiente de trabalho e(ou) era realizada através de instituições como o Sistema “S”, sindicatos e escolas filantrópicas.

protegido. Para o capital, a meta era a de tornar a mão-de-obra mais lucrativa, internamente, e mais competitiva, externamente, em face do capital internacional, além de diminuir os custos da reprodução da mão-de-obra, socializando-os com o Estado.

A partir da década de 1990, a ideia da qualificação de trabalhadores se efetivará como política específica e ganhará destaque, no interior do SPE, através do PLANFOR, como resposta, principalmente, às demandas do capital por mais qualidade da mão-de-obra brasileira, por requalificação da mão-de-obra excedente, em um contexto de extinção de postos de trabalho e terceirizações, além da necessidade, sempre premente, de externalização dos custos da produção. Como veremos, a seguir, a estrutura do PLANFOR não contemplará as demandas dos movimentos dos trabalhadores, apontadas acima.

O PLANFOR foi criado, em 1995, no primeiro governo FHC, sendo mantido até 2002, constituindo-se em um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda. Trata-se da primeira experiência de vinculação da formação profissional ao SPE, o que significa um avanço, em relação às iniciativas anteriores, que se mostravam eventuais. Vale lembrar que, em passado recente, as experiências de formação de trabalhadores, apesar de financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituíam-se em ações de curto alcance, abarcando um pequeno número de usuários, conforme atesta o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL: MTE, 1996). Tais ações, em geral, estavam vinculadas a iniciativas governamentais específicas (formação para determinado eixo produtivo, por exemplo). O

PLANFOR, portanto, é uma iniciativa inovadora, nesse sentido, não somente por sua estrutura, mas, também, por seu financiamento significativo em relação aos demais, sua amplitude, sua integração a um sistema, seu perfil descentralizado, bem como pelo número de usuários atendidos.

Sua meta declarada é oferecer formação profissional a fim de combater a desocupação e o subemprego na PEA (População Economicamente Ativa). Objetiva, também, combater a pobreza e a desigualdade, por meio de ações voltadas para as populações denominadas vulneráveis (BRASIL: MTE, 1996a), meta, então, nova e identificada com as prescrições de organismos internacionais, quanto à focalização<sup>68</sup> das políticas públicas de qualificação para o trabalho. Aliada à meta da priorização das populações empobrecidas, encontramos o objetivo da elevação da produtividade, através da formação, como instrumento para imprimir competitividade ao comércio exterior.

Ao longo de dois governos FHC, o PLANFOR incorporou novos objetivos tais como o atendimento aos chamados “grupos vulneráveis”, dentre os quais os “desocupados conjunturais ou de perfil permanente, autônomos e empreendedores urbanos” (BRASIL: MTE, 1995). Essas metas não podem ser entendidas de modo isolado da conjuntura em que este Plano é gestado e desenvolvido. Estamos falando dos governos FHC, notório empreendedor das políticas de corte neoliberal. Naquele momento, o Estado brasileiro assumia o papel de executor de ações neoliberais, no campo econômico e nas relações

---

<sup>68</sup> Para os organismos internacionais de financiamento, a focalização é um instrumento para prover eficiência no uso dos recursos, visto que as áreas mais necessitadas são priorizadas. Sabemos, porém, que o foco em determinadas áreas, sem articulação com políticas redistributivas mais amplas, tende a levar a um combate à pobreza absoluta, com algum nível de elevação da qualidade de vida daquelas populações, sem alteração da desigualdade em sentido mais amplo. Apoiam-nos, nesta reflexão, os debates de Salama (2008) e de Netto e Braz (2007).

de trabalho – combate à inflação aliado ao arrocho de salários; rebaixamento dos custos da produção por meio da flexibilização de direitos dos trabalhadores; privatizações de setores estratégicos, com vistas à capitalização do fundo gerenciado pelo capital; estímulo à adoção de práticas flexíveis, na gestão da força de trabalho, tanto nos espaços públicos quanto nos privados; maximização da proteção ao capital e minimização das ações de proteção aos trabalhadores (ANDERSON, 1995). A organização do PLANFOR, portanto, não contemplaria demandas dos movimentos dos trabalhadores, como as delineadas anteriormente.

Tais ajustes foram implementados com o suporte de frequentes medidas provisórias de proteção ao capital, como a que deu apoio a instituições bancárias em suposta iminência de falência, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), assim como através da nefasta reforma administrativa do Estado brasileiro, empreendida por Bresser-Pereira e tão bem criticada por Oliveira (2003). Ademais, a adoção de medidas econômicas para melhorar os resultados da balança comercial, culminando em maior exportação de produtos simples e o fortalecimento da economia em torno desta prática, fazem parte desse processo. Certamente, uma economia estruturada sobre a exportação, em especial de produtos simples, tem reflexos na formação de trabalhadores, também produtores neste campo.

Organismos de financiamento internacional que subsidiavam (e subsidiam) projetos diversos, no Brasil, tais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) – que, até o final da

década de 1980, estiveram centrados, basicamente, na área de infraestrutura física, voltando-se depois disso, para o campo social (OLIVEIRA, 2006) –, estimulam os citados ajustes e aprofundam o condicionamento já existente quanto ao estabelecimento de metas para as políticas brasileiras.

Certamente, esse condicionamento não diz respeito somente à pressão política determinada por esses organismos, estando, também, relacionado à dinâmica das relações sociopolíticas internas. Em outras palavras, os representantes do capital privado brasileiro foram os maiores beneficiários de tais práticas e seus grandes estimuladores. A lógica liberal (reeditada, ferozmente, pelo neoliberalismo), de que o Estado é ineficiente na execução das políticas públicas de proteção social, ganha ares de verdade absoluta e o mercado é alçado ao patamar de justo gestor das relações sociais. Os intelectuais orgânicos do capital alinham-se para a divulgação dessa ideologia, influenciando formadores de opinião e ocupando os meios de comunicação, no sentido de promulgar a falência das ações públicas, a ineficiência do Estado, a necessidade de ajustes econômicos no campo da remuneração e do consumo popular para controle inflacionário, cortes nas políticas protetoras da força de trabalho e nos salários. Este tipo de conduta adequa-se ao projeto burguês de desenvolvimento subordinado (FERNANDES, 2006), ao qual a elite brasileira se filia.

De fato, não havia razão para que o capital nacional fizesse oposição a esse processo, assim como às condutas daí decorrentes. Maximização dos investimentos para o capital, desregulação, fragilização da proteção social

não poderiam ser práticas rejeitadas, uma vez que são funcionais às demandas da acumulação e do crescente processo de financeirização da economia e das relações sociais (CHESNAIS, 1996).

No campo educacional, as políticas de corte neoliberal, como não poderia deixar de ser, fizeram, também, muitos estragos: desde a a valorização de concepções de mercado, tais como produtividade, competitividade, empreendedorismo, e sua incorporação aos processos educativos, como comenta Gentili (1994), ao aprofundamento do financiamento público do ensino privado, passando pela privatização e a flexibilização da própria formação.

Esses reflexos do neoliberalismo no campo educacional estendem-se à formação de trabalhadores e, mais do que isso, terminam por ter, ali, campo especial de execução. A Educação Profissional tem sido importante elemento de regulação social, sendo recortada e influenciada pelas demandas da base material. Essa política nos traz elementos capazes de desvelar as condições de educação da classe trabalhadora, estando contidas, também, as tensões da relação trabalho e capital: formação humana *versus* formação para a produtividade. Certamente, no advento do neoliberalismo, a segunda possibilidade ganha terreno.

Nesse sentido, concepções neoliberais vêm sendo absorvidas na prática e nas concepções que estruturam as políticas educacionais, como por exemplo, as Diretrizes para a Educação Profissional, estabelecidas pela Resolução CBE nº 4, de 1999, (BRASIL: MEC, 1999) e visivelmente

identificadas com a formação flexível, baseada na aprendizagem de competências e habilidades para o mundo do trabalho. Outro exemplo foi o programa “Capacitação Solidária”<sup>69</sup>, administrado pela ex-primeira dama, Ruth Cardoso, e caracterizado por oferecer conteúdos simples relativos ao trabalho viabilizados, basicamente, por instituições privadas ou por organizações da sociedade civil que recebiam recursos públicos para essa finalidade. Tal iniciativa voltava-se para os trabalhadores dos setores mais periféricos da produção, desempregados de longa data, jovens sem acesso aos pré-requisitos de uma formação mais complexa. Assim, poderíamos dizer que o “Capacitação Solidária” está para o PLANFOR, como precarização do aprendizado periférico, assim como os CRAS estão para o PNQ, neste mesmo sentido.

A influência do neoliberalismo sobre a formação de trabalhadores é, portanto, inegável. Análises críticas sobre o PLANFOR indicam-no como uma das expressões do aprofundamento das políticas neoliberais, no Brasil. Dentre esses estudos, destacamos o de Cêa (2006), Krüger (2006) e o de Fidalgo (1999). Estes autores destacam, nesse Plano, a intenção de adequar a formação do trabalhador ao modelo de acumulação flexível que marcava o

---

<sup>69</sup> O Programa Capacitação Solidária, afiliado do “Comunidade Solidária”, foi criado, em 1995, pela então primeira dama, Ruth Cardoso. A proposta era captar recursos da iniciativa privada e de órgãos públicos para financiar cursos de curta duração, executados por entidades da sociedade civil, em especial, as ONGs, destinados às populações de baixa renda, visando integrá-las ao mercado de trabalho. Dadas as características do curso e da conjuntura, esses trabalhadores eram estimulados a buscar formar cooperativas e a trabalhar informalmente. Sua estrutura formativa estava baseada em aprendizados relacionados ao mundo do trabalho, inclusive comportamentais. O foco principal do Programa eram os jovens. Em nossa experiência profissional com jovens trabalhadores, tivemos a oportunidade de conhecer o “Capacitação Solidária” e observar a intensa mobilização de ONGs para acesso aos seus recursos. Ao longo do segundo governo FHC, o treinamento profissional dos jovens pobres foi feito, basicamente, através deste programa. Segundo pudemos observar, em nossa experiência profissional, no período, sua efetividade no campo da aprendizagem profissional e da reintegração do jovens aos processos educativos formais era bastante limitada.

período, identificando-o como um dos elementos de corroboração do lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho; ou, nas palavras de Krüger, *como ratificação da subalternidade*. Também, o perfil minimalista do ensino e do aprendizado, previsto no Plano, foi analisado por esses autores, assim como seu tecnicismo, sua submissão à ideia da produtividade em sobreposição à compreensão daquele processo produtivo, sua intenção de preparar para o mercado flexível, tendo como pano de fundo a condição de país periférico, produtor de bens simples e detentor de relações de trabalho marcadas pela informalidade.

Sobre os recursos utilizados pelo Plano, merece destaque o fato de que, ao longo de sua existência, o PLANFOR utilizou 2,7 bilhões de reais, treinando um total de 20,7 milhões de trabalhadores (CÊA, 2004). A meta era a de alcançar 20% da PEA, o que terminou por não ocorrer. Sobre as entidades executoras dos cursos do PLANFOR, encontramos cerca de 2.000 entidades, em sua maioria privadas (CÊA, 2004), dentre as quais merecem destaque o Sistema “S”, histórico receptor de verbas públicas para execução de ações educacionais, as centrais sindicais e ONGs, algumas nascidas no seu período de vigência<sup>70</sup>, fundações, universidades e escolas técnicas<sup>71</sup>.

Ao longo da execução do PLANFOR, intensas foram as disputas em torno do acesso e da administração do fundo público destinado à preparação

---

<sup>70</sup> Em nossa experiência profissional com a formação de jovens trabalhadores, assistimos ao nascimento de ONGs, fundadas com o propósito único de captar recursos para a realização de cursos para esse público, durante o “Capacitação Solidária”.

<sup>71</sup> Vale ressaltar, que quanto mais elaborada a formação, mais vinculados aos processos formais de ensino eram os executores. Em outras palavras, para os trabalhadores localizados nas periferias produtivas, mais frágeis e distantes do ensino formal eram as instituições promotoras. Assim, por exemplo, para as atividades ligadas à base da indústria, o executor era o SENAI. Já para a área de cuidados domésticos, o curso poderia ser oferecido por uma ONG de frágil estrutura.

de trabalhadores (e o número significativo de instituições executoras, citado acima, é uma das concretizações desse processo). As centrais sindicais entraram nessa disputa, oferecendo cursos e acompanhando processos formativos. Dentre estas, citamos a Central Geral de Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), também, iria se tornar importante executora de ações do Plano, ainda que em menor escala do que as primeiras (CÊA, 2004), pelo tensionamento entre o governo FHC e os sindicatos, então combativos, da base de composição desta central. Esse quadro, porém, diante do crescimento da disputa em torno da recepção dos recursos do FAT por parte dessas centrais – inclusive da CUT – tende a ser transformado.

A formação de trabalhadores sempre foi um tema caro às centrais sindicais, mas, na conjuntura em que se inscreve o PLANFOR, esse processo ganha novos contornos. Amaral (2005) trata do tema e ressalta o processo de transformismo, segundo concepção de Gramsci (1984), que marcará a conduta das centrais sindicais naquele momento. Abordando a CUT, a autora indica que esta viveu uma intensa experiência de teorização sobre a formação dos trabalhadores, em sua história, realizando importante reflexão sobre o caráter emancipatório que pode estar contido na educação, especialmente aquela que se volta para os trabalhadores. No entanto, no acirramento das disputas em torno dos recursos da aprendizagem profissional, aprofundam-se condições favoráveis para uma aproximação subordinada das centrais sindicais, inclusive a CUT, com empresários do ramo educacional e governos, reproduzindo a histórica conduta de tentativa

de cooptação dos organismos de luta dos trabalhadores, por parte do Estado.

Nesse contexto histórico, marcado pela conjuntura neoliberal no que se refere à administração das políticas públicas – flexível, na gestão da força de trabalho, e pós-moderno, no que tange à cultura –, vão sendo fragilizados os elementos de uma prática classista, ancorada em ideais de construção de uma sociedade nova e igualitária, presentes na história da CUT. Estes ideais vão se transformando em uma conduta negocial e conciliatória diante das demandas do patronato. Este tipo de posicionamento traduz-se no trabalho ancorado no campo jurídico e na burocracia, em uma postura menos combativa na relação patrão-empregado e, é claro, na estrutura dos cursos do Plano. De combativa e questionadora da ordem societária, a CUT viria a assumir um comportamento de gestão administrativa e das tensões sociais. Em outras palavras, a administração de cursos, no contexto do PLANFOR, foi uma parte importante desse processo de sedução dos órgãos de representação dos trabalhadores<sup>72</sup>. Sendo assim, as intenções emancipatórias, que poderiam fazer parte da estruturação da formação executada por entidades sindicais, ficaram fragilizadas.

Postos esses elementos, vamos indagar sobre as características da formação construída através do PLANFOR. Como afirmado, partimos das políticas neoliberais e do alinhamento do governo FHC a estas e às determinações de organismos internacionais de financiamento para o campo

---

<sup>72</sup> Cêa (2004) ressalta outra ação desenvolvida pelas centrais, após 1998, como parte desse processo de privatização do SPE. A intermediação da força de trabalho, executada originalmente pelo SINE, que passa a ser realizada por centrais sindicais, com financiamento público.

da educação, para entender a conformação da capacitação de trabalhadores, via PLANFOR. Esta foi concretizada sob a lógica da produtividade e da competitividade (entre trabalhadores), assim como foi aligeirada, como resultado da compreensão de que o ensino para tal público deve ser breve e provedor de parcos fundamentos científicos, uma vez que essa mão-de-obra deverá ser absorvida para a execução de tarefas simples.

Esse perfil da formação de trabalhadores não está isolado e guarda consonância com as demais políticas educacionais de FHC, que também se mostraram precarizadas, empobrecidas, com privatização de seus recursos, produzindo o que a reflexão de Ciavatta (2000) destaca como a redução da educação à aquisição de conhecimentos necessários ao enfrentamento de um mercado de trabalho precário e em permanente transformação.

Como exemplo dessa situação, citamos a quantidade média de horas-aula praticadas por cursos do Plano (média de 62,4 horas/aula), produzindo um custo médio por hora/aula/educando de 2,14 reais, conforme indicadores do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (BRASIL: MTE, 2003). Estes dados nos dão um panorama de execução de formações brevíssimas, de baixo custo e, por conseguinte, de baixa remuneração do docente e precária infraestrutura para as atividades de formação.

Também, os conteúdos abordados são reflexos do contexto anteriormente discutido. Nesse sentido, em nossa experiência profissional com jovens trabalhadores, verificamos, no Plano, a valorização de

informações básicas nos campos da leitura e da escrita e do domínio de conhecimentos iniciais em matemática. Destacamos, ainda, a presença de conteúdos identificados com um mundo do trabalho atravessado pelas políticas neoliberais – tais como empregabilidade e competitividade – como parte integrante dos conhecimentos oferecidos no PLANFOR. Ademais, conteúdos que tratam dos chamados “valores”, ou seja, condutas ético-morais, estiveram presentes nesses cursos, em paralelo com os conteúdos profissionalizantes, segundo constata o *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional* (CINTERFOR), vinculado à OIT (OIT, 1999). Esse quadro denota uma valorização de aprendizados atitudinais, em detrimento do fazer profissional em si, revelando um perfil de formação preocupado com o controle da conduta do trabalhador.

Importante destacar outra característica do Plano, que nos remete ao contexto da acumulação flexível: o formato da aprendizagem através de módulos. Este modelo expressa uma concepção presente em outros campos educacionais, naquele momento, em especial na Educação Profissional, traduzindo o paradigma de aprendizagem flexível e fragmentada. Na avaliação de Dedecca, Barbosa e Moretto (2007), o PLANFOR está organizado como um *mix* de conteúdos estanques, em consonância com o perfil do trabalhador que se pretende formar, na conjuntura neoliberal: detentor de conhecimentos diversos e fragmentados.

Pela simplicidade e pelos conteúdos atitudinais, o que fica evidenciado é que, mais do que o domínio de um ofício – tão decantado em tempos de

empregos precarizados e em extinção, são instituídos os conteúdos exigidos para a produção flexível, em sua versão da periferia capitalista. Mais do que o domínio de um exercício profissional e seus fundamentos teóricos, valoriza-se o aprendizado de condutas adequadas ao mundo do trabalho contemporâneo, marcado pela flexibilidade, pela fragilidade de garantias protetivas, pelo desemprego em ronda permanente, pelo emprego de curtíssima duração.

Em uma realidade na qual os postos de trabalho protegidos estão em declínio quantitativo e em que os ataques à proteção social da força de trabalho são constantes (POCHMANN; BORGES, 2002), o PLANFOR, no campo ideológico, vem estimular a construção de uma formação de trabalhadores *customizada* para a naturalização desse processo. Sobre o tema, é interessante destacar que, em estudo de Pizzi, Vieira e Melo (2003), realizado com alunos egressos do Plano, no Ceará, ficou evidenciado que os conteúdos atitudinais foram os menos retidos pelos estudantes, em oposição aos conteúdos relativos ao fazer profissional. Em outras palavras, o que gera maior interesse e aprendizagem entre os alunos diz respeito ao fazer profissional, uma vez que a educação das atitudes aparece, em relação a este, como desprovida de sentido.

Sobre o público para o qual o PLANFOR deveria se efetivar, destacamos que a meta oficial do Plano eram os desempregados e os vulneráveis socialmente. No documento *Anuário dos Trabalhadores: 2005* (DIEESE, 2005) o foco expresso do PLANFOR é o público de jovens e mulheres urbanas, ambos os grupos sem ocupação. O grupo denominado

“de baixa escolaridade” vem a seguir. De fato, Fidalgo (1999) aponta, em seu estudo, que 63% dos usuários do Plano possuem até sete anos de escolaridade, em média.

Ainda segundo o mesmo *Anuário*, 66% dos usuários estavam desocupados, antes do ingresso no curso. Dados quanto à efetividade de acesso do grupo de desempregados ao mercado de trabalho formal e informal não foram encontrados nos *Anuários*, mas Fidalgo (1999) nos fala da organização de cooperativas e do trabalho autônomo, por parte dos concluintes de atividades do Plano. Dando-nos caminhos de análise, nesse sentido, o MTE (*apud* KRUGER, 2006) destaca que o modelo de eficiência preconizado está baseado na eficácia da aplicação de recursos e na gratuidade das ações, ou seja, o resultado do (re)ingresso no mundo do trabalho não foi um elemento central para avaliação desse Plano.

Outro aspecto a ser analisado é a meta de estimular a educação continuada, presente no PLANFOR. A limitação da proposta é bastante visível, uma vez que o Plano se realiza, em sua maior parte, fora das instituições formais de ensino, o que torna mais complicada a retomada do trajeto educacional regular, por parte dos trabalhadores.

Em resumo, o Plano de qualificação de FHC significou um marco positivo, do ponto de vista da demarcação da importância da qualificação de trabalhadores, na estrutura do SPE e do Ministério do Trabalho. Por outro lado, inserido na conjuntura das ações neoliberais e de reforma do Estado brasileiro, o Plano apresentava grandes limitações, no sentido de prover

formação de trabalhadores dotada de qualidade. =Portanto, cumpria o papel político de demarcar as características da formação de trabalhadores que se vai concretizar, no contexto do fortalecimento do trabalho flexível e precário, em um país periférico na economia internacional.

Apresentada as marcas do PLANFOR, analisaremos o PNQ, outro marco para as políticas públicas de qualificação profissional de trabalhadores, desta vez, inserido na gestão de Lula da Silva.

#### **1.4.2 Lula da Silva e seus governos: expectativas, continuidades e a formação de trabalhadores.**

Na tentativa de compreendermos o PNQ, é preciso que analisemos a conjuntura em que este se constitui como política pública. Estamos diante de um governo que ascende em função de disputada eleição entre um partido tradicional e outro, detentor de trajetória de posturas mais críticas quanto ao *status quo* – o Partido dos Trabalhadores (PT). Ao longo da pavimentação da sua ascensão aos cargos eletivos, porém, este partido passou por um processo de transformismo (GRAMSCI, 1984), assumindo condutas favoráveis à ordem conservadora estabelecida, no país.

Em função desse processo de mudança, inicialmente lento, passando a aligeirado quanto mais elevado o acesso às relações de poder, é possível afirmar que o PT existente, nos anos de 1980, que se colocava como alternativa às relações vigentes, o partido que ascendeu no processo de redemocratização da sociedade brasileira, não é mais o PT que assume o

poder, em 2003, eleito com 53 milhões de votos, após contraditória aliança com o Partido Liberal (PL), e depois da apresentação de carta endereçada ao povo brasileiro (LULA DA SILVA, 2002) que objetivava tranquilizar os representantes do capital e os organismos de financiamento internacional sobre as intenções de seu governo.

Outra evidência desse transformismo é o fato de esse governo herdar e manter as bases fundamentais da política econômica de FHC, dentre estas as de restrição fiscal, os cortes nos gastos públicos, a manutenção de juros elevados, as metas de inflação, os ajustes com vistas à manutenção de convênios com organismos internacionais de financiamento, a manutenção de privatizações e a organização das políticas de corte social sob a lógica da focalização. A valorização da representação social democrática, como conduta esperada desse governo, também, obedeceu à composição de forças entre o capital nacional e a influência de organismos de financiamento internacional, quanto a esse processo; ou seja, terminou por não se efetivar.

O governo Lula da Silva trará, em sua trajetória, também, a identidade da não realização de demandas históricas do país: a reforma agrária não foi feita, a defesa do meio ambiente foi fragilíssima, reformas na representação política do cidadão comum não foram mencionadas, assim como foi mantida a estrutura de tributação do trabalho. Da mesma forma, a saúde pública permaneceu precaríssima, as políticas educacionais de nível básico ficaram focadas na elevação da escolaridade, a despeito da qualidade, e as de ensino superior trabalharam com a ideia da sua ampliação nos moldes de programas como o Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa de Apoio

a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), bem como a expansão das escolas técnicas e da educação profissional, sem que fosse atacada a lógica produtivista, aligeirada, determinada pelo mercado e de valorização do ensino privado que assola este segmento educacional. Em resumo, podemos dizer que, no campo político-econômico, Lula da Silva não se afastou das diretrizes do FMI e do Banco Mundial, contribuindo com a manutenção das políticas de seu antecessor.

Sendo assim, podemos afirmar que as forças mais democráticas e combativas que apoiavam o PT e as expectativas populares, quanto às mudanças a serem empreendidas para que o país gerasse mais igualdade, depararam-se com os limites da democracia burguesa. A estrutura de poder, identificada com a manutenção das bases tradicionais da acumulação e da concentração de poder, na política brasileira, tem sido hegemônica, perpetuando um modelo de desenvolvimento “pelo alto”, combinado e desigual, para utilizarmos as elaborações de Fernandes (2006).

Essa mistura de concepções e práticas tem gerado, segundo nossa avaliação, *continuidades* que tiveram repercussão direta nas políticas públicas desenvolvidas por este governo. Para compreender tal processo é preciso fazer a crítica às relações sociais que permeiam a sua constituição, de modo articulado à crítica às ações do campo da economia. Nesse sentido, é preciso abordar a tradução das tensões das forças conservadoras e progressistas contidas neste governo, nos marcos de uma democracia jovem, em construção, que se mostra restrita em diversos campos, em especial, no social. A partir dessas tensões temos o confronto entre continuidades e

expectativas de mudanças. Interessam-nos, de modo especial, como resultado da dinâmica desse contexto, as políticas relativas ao trabalho e aquelas referentes à área educacional, dada sua vinculação com nosso objeto de estudo<sup>73</sup>.

No primeiro campo – o da continuidade – verificamos a manutenção da política econômica, com reflexo na geração de empregos de perfil precário: lembremos que as vagas de empregos novos gerados no país localizam-se em áreas pouco especializadas e frágeis, em proteção social. Nesse sentido, destaquemos que somente 50,7% da força de trabalho possuem vinculação empregatícia formal<sup>74</sup>. Em termos de expectativas de mudança, encontramos, neste campo, a autorização da recente licença do trabalhador para a qualificação profissional<sup>75</sup>, a ampliação, em dois meses, do usufruto do Seguro Desemprego<sup>76</sup>, bem como a normatização da Lei do Estágio. Note-se que estamos falando de trabalhadores protegidos legalmente, o que desconsidera, portanto, quase a metade dos trabalhadores brasileiros.

---

<sup>73</sup> Certamente existem expressões da conexão entre interesses mais conservadores e de algum nível de renovação nas demais políticas do atual governo. No entanto, o campo do trabalho (e, por conseguinte) a educação, reúnem características da sociedade capitalista que potencializam a contradição desta junção contraditória de interesses diversos.

<sup>74</sup> Diversos jornais, dentre estes A Folha de São Paulo, têm noticiado frequentes recuos nas vagas na indústria e na construção civil, como expressão da crise atual do capital. Em sua edição de 09 de março de 2009, este jornal divulgou o quarto recuo consecutivo desse tipo, em áreas historicamente dinamizadoras de postos de trabalho.

<sup>75</sup> Conforme PLS nº 28/2008, do Senador Christóvão Buarque, a cada três anos trabalhados, o trabalhador tem direito a 120 horas de qualificação profissional, em horário do seu fazer profissional, sem ônus para a remuneração.

<sup>76</sup> Na esteira da crise econômica, o governo federal ampliou para até sete parcelas o acesso ao seguro desemprego para trabalhadores de setores atingidos pela crise, demitidos até dezembro de 2008. Quanto maior o tempo trabalhado para o mesmo empregador, maior o acesso ao recurso (quem trabalhou 11 meses tem acesso a três parcelas; quem trabalhou de 12 a 23 meses tem acesso a quatro parcelas; e para aqueles que trabalharam de 24 a 36 meses, o acesso é de cinco parcelas). Esta medida atingirá cerca de 104 mil trabalhadores recém demitidos. (Cf. Jornal do Brasil, de 24 de março de 2009. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/24/e240326369.asp>>

No campo da educação, encontramos uma ampliação dos níveis de escolaridade, em termos nacionais, mas não queremos determinar esse quadro como avanço, uma vez que a elevação quantitativa daqueles níveis não significa concreta melhoria da qualidade educacional, visto que diversos municípios, inclusive o Rio de Janeiro, têm efetivado esta suposta melhora através da chamada aprovação automática. Temos aqui um pseudoavanço, portanto, tornando as expectativas de mudança irreais.

No que tange à Educação Profissional, encontramos, como aspecto positivo, a revogação do Decreto nº 2.208/97, estabelecido no governo FHC, parâmetro legal em total consonância com as políticas de aligeiramento de formação, focalizadas nas demandas do mercado, e de desresponsabilização do Estado (e responsabilização do trabalhador) em face do desemprego, por aquele implementadas. Esse decreto permitia desvincular-se a formação profissional do ensino regular, aprofundando o tecnicismo, o aprendizado simples e o produtivismo – reflexos da dualidade estrutural que marcam, historicamente, esta formação.

No primeiro governo Lula da Silva, graças à mobilização de educadores da formação profissional, estudiosos da área e da participação de profissionais da educação, esse documento legal foi revogado, sendo substituído por outro, o Decreto nº 5.154/2004<sup>77</sup>. Esta nova legislação é uma resposta às tensões políticas em torno da Educação Profissional e repõe a articulação entre o ensino regular e o técnico, como determinado na LDB,

---

<sup>77</sup> Lobo (*apud* FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005) esclarece que o decreto é um instrumento auxiliar, que normatiza a lei e não pode estar em conflito com a normatização maior (neste caso, a LDB). Nesse sentido, Lobo destaca que o Decreto 2.208/97 era ilegal, na medida em que separava o Ensino Médio da Educação Profissional.

em seu artigo 40. Sobre este novo Decreto, estava depositada grande expectativa de mudança quanto à construção de novo ensino profissional que apontasse para a integração efetiva entre as formações de nível médio e técnico. Em sua promulgação, porém, estávamos em momento adverso, de apassivamento e cooptação de forças progressistas e de tensões destas com os conservadores, estes últimos com cada vez mais poder e capacidade propositiva, no interior do governo.

Em função desse quadro, apesar de tratar do Ensino Médio em articulação com o Ensino Profissional, vinculando-os, no campo legal, o Decreto de 2004 não avançou, no sentido da garantia da ampliação da oferta significativa de vagas no segmento Médio (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006). Além disso, como destaca SANTOS (2007), a integração do Ensino Médio ao Técnico<sup>78</sup> tem sido realizada com perda de carga horária da formação geral, ocasionando limitações quanto à qualidade desse nível e modalidade de ensino, empobrecendo uma formação que se pretendia integrada e de qualidade, para onde afluíssem jovens das camadas trabalhadoras e médias urbanas. Expectativas de mudança em face da revogação e da substituição do Decreto 2.208/97, terminaram por não se concretizar, portanto, ficando no campo da expectativa de mudança não efetivada.

---

<sup>78</sup> Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram criados pela Lei 11.892, de dezembro de 2008, que institui nacionalmente uma rede federal de educação profissional de nível básico, médio e superior. A estrutura dos IFETs é autônoma na proposição de cursos e possui uma estrutura similar às universidades, com ensino, pesquisa e extensão. No campo da execução os IFETs são dotados de reitores e pró-reitores. Muitas polêmicas têm ocorrido em torno transformação dos CEFETs em IFETs. De nossa parte, esta proposta se vincula a um projeto maior de expansão do ensino superior, sem que uma estrutura para tanto — financeira, material e humana — tenha sido organizada com este fim.

Outra expectativa colocada para o Governo Lula da Silva, no campo educacional, diz respeito à administração do Sistema “S”. A inexistência de efetiva gestão tripartite de um sistema que arrecada 12 bilhões por ano<sup>79</sup>, bem como a incipiente gratuidade e os altos preços de suas atividades de formação, têm sido questionados por educadores e entidades representativas dos trabalhadores, ao longo dos últimos anos. No atual governo, este debate foi aprofundado e, recentemente, foram tomadas posições relativas à administração de recursos, culminando na compulsória retomada da obrigatoriedade da oferta de programas de formação gratuitos – resgatando a histórica função inicial desse sistema. Em entrevista datada de junho de 2008<sup>80</sup>, no auge deste debate, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, chegou a afirmar que os recursos administrados pelo Sistema “S” são superiores aos encaminhados à Educação Básica, não havendo, portanto, necessidade de cobrança financeira das ações formativas ali empreendidas. Em resposta a essa declaração, num artigo apresentado na Folha de São Paulo, Josef Barat<sup>81</sup>, intelectual orgânico da burguesia nacional, vinculado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), questiona a eficiência do Estado brasileiro na gerência dos fundos daquele Sistema e aponta o êxito do trabalho de seis décadas das instituições a ele vinculadas. Para Barat, o controle desses recursos, por parte do Estado, pode levar à falência do Sistema “S”. O debate em torno da administração desse fundo

---

<sup>79</sup> Entidades patronais rejeitam mudar o Sistema “S”. *Jornal O Estado de São Paulo*, de 01 de junho de 2008.

<sup>80</sup> Folha de São Paulo, de 06 de maio de 2008

<sup>81</sup> Folha de São Paulo, de 4 de junho de 2008. Disponível em:  
<<http://www.protec.org.br/noticias.asp?cod=1485>>

público promete ser intenso, o que nos parece um aspecto positivo, no campo das expectativas por mudanças.

Desde o primeiro governo Lula da Silva, esse processo de repelir e unir forças políticas divergentes tem gerado uma contradição através da qual grupos distintos, apesar de suas diferenças em termos de visão de mundo, colaboram entre si para a construção de um projeto hegemônico de poder. Trata-se de um projeto de traço conservador e, contraditoriamente, detentor de importante legitimidade popular e de alguns pequenos avanços (como os citados aqui). O que esses grupos têm construído, a partir daí, é um projeto de desenvolvimento nacional subordinado, que guarda diferenças quanto ao paradigma de submissão do país, em termos internacionais, se comparado ao governo FHC.

Uma expressão desse quadro pode ser encontrada em mudanças na inserção diferenciada do Brasil, na divisão internacional do trabalho. Permanecemos na periferia produtiva, mas hoje, estabelecemos novas e intensas relações comerciais com países também periféricos – um exemplo é ampliação do comércio brasileiro no MERCOSUL, bem como junto a países africanos, Índia e China – movimentando a economia interna (BOSCHETTI, 2008). Permanecemos na condição de periferia, na divisão internacional do trabalho, mas detemos relações comerciais cada vez mais aprofundadas com outros países também periféricos. Sendo assim, fica estruturada uma relação econômica intensa entre os países da periferia e novas relações de poder, a partir daí, para com os países centrais, fortalecendo o papel do Brasil, internacionalmente, sem romper com a condição de subordinação.

Expressão desse fato é a fala do governo federal, em recente edição de revista do IPEA (2009), onde estão expressas intenções de desoneração de custos referentes à exportação para países da América Latina, Ásia e África, com a intenção de conquistar uma nova integração, no cenário econômico internacional. Ao mesmo tempo, o governo federal reconhece que somente 1.000 empresas brasileiras são responsáveis por quase a totalidade das exportações do país. Essas empresas devem ser protegidas e outras devem ser estimuladas, neste mesmo caminho: a dinamização do comércio exterior. A intenção é estabelecer mais relações comerciais com países portadores de padrão de consumo similar ao brasileiro<sup>82</sup>, ou inferior a este, para os quais venderíamos a linha de frente de nossa tabela de exportações: etanol, minérios, celulose, soja, frango, laranja, couro, café e cana de açúcar<sup>83</sup>.

Neste contexto, o comércio entre Brasil e América Latina cresceu 16%, nos últimos cinco anos, segundo a Agência Brasil (2007), da mesma forma que houve significativo aumento do comércio com países africanos e asiáticos, conforme admite o Ministério das Relações Exteriores, em seu sítio na World Web<sup>84</sup>. Essa dinamização comercial traz desdobramentos para a educação de trabalhadores, na medida em que a economia se torna mais complexa para responder às demandas das novas exportações. No entanto, não podemos falar em mudanças significativas no perfil da formação dos níveis elementares, uma vez que o padrão de exportação permanece

---

<sup>82</sup> Cf. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (IPEA, nov. 2003). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes\\_Oficial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes_Oficial.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2008.

<sup>83</sup> Cf. *Anuário de Comércio Exterior – 2007*. Disponível em: <[http://www.analisecomercioexterior.com.br/anuario/edicaoatual/index.php?acao3\\_cod0=be7eee2c8c73d470ad7a09df5fb00b9d](http://www.analisecomercioexterior.com.br/anuario/edicaoatual/index.php?acao3_cod0=be7eee2c8c73d470ad7a09df5fb00b9d)>. Acesso em: 30 mar. 2009.

<sup>84</sup> Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>.

fundamentado, apesar dos novos parceiros comerciais, na venda de produtos detentores de baixa tecnologia, conforme classificação do MDICE.

Esse contexto nos dá elementos para afirmar que estamos, nos governos Lula da Silva, diante de relações econômicas complexas, que quanto mais se reproduzem, mais multiplicam as condições de sua contradição original (MARX, 1985) – as tensões de classe, o antagonismo fundamental entre os interesses da burguesia e os do proletariado, a dualidade estrutural –, ainda que, no nível da aparência, este dado possa não parecer tão evidente. É à luz dessas tensões que apresentaremos os dados a seguir, aprofundando análise sobre o PNQ.

## **2 O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO E A INSERÇÃO PRODUTIVA NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

Em 2007, segundo a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), seis milhões de brasileiros frequentavam algum curso profissionalizante, 80,9% dos quais no nível da qualificação inicial de trabalhadores, um formato de profissionalização que costuma acontecer fora dos ambientes formais de educação, em instituições, em sua maioria, de caráter privado (IBGE, 2007). O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) promove uma parte deste tipo de ensino, pouco significativa em termos quantitativos, mas de grande relevância por seu caráter público. Neste segundo capítulo, apresentamos os dados empíricos do nosso estudo, relativos ao PNQ e à inserção produtiva dos CRAS. Nosso objetivo é apresentar a materialidade de uma política pública destinada à formação inicial e continuada de trabalhadores para as áreas simples da produção.

### **2.1 O Plano Nacional de Qualificação de Lula da Silva.**

Inicialmente, devemos recuperar que a presente análise foi construída a partir de estudo documental de natureza histórica e social. Recorreremos a fontes primárias (documentos públicos normatizadores e avaliadores do

PNQ, disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e pelo DIEESE), e a dados colhidos nas Secretarias de Trabalho e Renda, do Estado e do Município do Rio de Janeiro<sup>85</sup>.

Contamos, ainda, com a avaliação do Plano elaborada pela Rede Unitrabalho e complementamos nossa análise através de pesquisa de notícias, realizada, diariamente, ao longo de oito meses, cujo foco fosse a qualificação de trabalhadores, conforme detalhado na introdução.

O material colhido das Secretarias de Estado diz respeito ao período 2005 a 2007, e o obtido do município se reporta aos anos de 2007 e 2008 (até junho). Já os dados da avaliação empreendida pela Unitrabalho (de estudo já consolidado) referem-se aos anos de 2004 e 2005. Esses dados foram comparados e articulados com análises diversas do IBGE, do IPEA, do DIEESE (em especial, os Anuários da Qualificação Social e Profissional (QSP), de 2005 a 2007, o Anuário dos Trabalhadores, de 2008, e a PNAD-2007). Nosso foco temporal de estudo está localizado, portanto, entre os anos de 2004 a 2008.

Sobre a pesquisa, vale ressaltar que apesar do PNQ estar em seu sétimo ano de execução e de se constituir em uma estrutura do SPE, cuja normatização propõe avaliação permanente, poucos materiais decorrentes desse processo foram encontrados por nós. De fato, o caráter recente e a divulgação ainda inicial dessas pesquisas são elementos admitidos pela própria Unitrabalho (SAUL; FREITAS, 2006). Outra limitação diz respeito ao

---

<sup>85</sup> Agradecemos aos profissionais das Secretarias, em especial as de Estado, que nos receberam e conseguiram autorização para nos dar acesso a dados que, apesar de bastante simples, não estavam publicizados nos *sítes* daqueles órgãos.

fato de municípios e estados não conferirem aos dados relativos às qualificações do Plano o caráter público que uma política deste porte deve ter<sup>86</sup>. Por fim, queremos lamentar o fato de não termos conseguido entrevistar usuários do PNQ, por dificuldades de identificação e acesso às instituições executoras dos cursos. Relembrada a estrutura da pesquisa, vamos ao estudo dos dados.

O PNQ é a segunda experiência de organização de política de longa duração e de caráter nacional para a formação dos trabalhadores dos campos mais simples da produção. Está voltado diretamente para a força de trabalho em exercício ou em busca de emprego, ou seja, para a PEA. Apesar desse aparente foco genérico, o Plano está voltado, de fato, para trabalhadores que desenvolverão as atividades mais simples da produção, o que pode ser comprovado pelas áreas dos cursos oferecidos, assim como pelo perfil dos usuários que chegam a estes.

Analisando o PNQ (2003-2007), encontramos um documento gerado em condições históricas de novo tipo, e é esta a primeira consideração, sobre o Plano, que pretendemos fazer. “*Nunca na história deste país...*” é uma das célebres aberturas de pronunciamentos de Lula da Silva que traduzirá muito bem o que pretendemos dizer. Nunca, na história deste país, foi tão complexo analisar as ações governamentais. Isto, porque a combinação de

---

<sup>86</sup> Em 1º de setembro de 2009, estivemos presentes à cerimônia de formatura da primeira turma do PlanSeQ/Bolsa Família, com a presença de prefeitos do estado do Rio, secretários de governo, ministros do Desenvolvimento Social e do Trabalho, representantes do Sistema “S” e do Sindicato dos Construtores, além do próprio Presidente da República. Na ocasião, receberam diplomas aproximadamente 2.000 usuários, sendo a ampla maioria composta de mulheres que tiveram acesso a treinamentos na área da construção civil (a quase totalidade) e hotelaria (cerca de 100 dos formandos). Na ocasião, durante um evento voltado para autoridades e formandos, identificamos somente duas ONGs executoras do PlanSeQ/BF. As demais executoras sequer foram identificadas. Citamos este fato como expressão da dificuldade de acesso a informação dessa natureza.

atores políticos extremamente conservadores, em condição de proposição e de mando, com atores sociais detentores de trajetórias democráticas, em tentativa de composição, resulta em um mosaico de forças distintas, amalgamadas pelo controle do poder.

Esse fato traduz a complexidade da sociedade brasileira contemporânea e expressa a incorporação de interesses diversos, articulados nos limites da subordinação aos interesses do capital, como no caso do PNQ. Essa diversidade de interesses e a forma como estes se expressam, na política de formação de trabalhadores, reforçam nossa percepção de que quanto mais distinta a combinação entre as classes sociais e seus representantes no aparato público, mais desafiador será o trabalho de quem deseja analisar essa realidade.

Isto posto, detalhemos as características do Plano, buscando trazer à tona elementos que revelem a combinação de perspectivas de renovação e conservadorismo nele presentes. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) foi instituído, em junho de 2003. Trata-se de uma das primeiras iniciativas do governo Lula da Silva, gestada, ainda, como proposta de candidato à Presidência da República, na intenção de estabelecer um diferencial — como a própria elaboração do PNQ admite e insiste, frequentemente — em relação ao trabalho anteriormente realizado pelo PLANFOR quanto à qualificação de trabalhadores.

Melhor detalhando as atribuições do Plano, destacamos que suas principais tarefas são: a Qualificação Social e Profissional (em diversos documentos denominada QSP), estruturada no formato de curso, evento ou

seminário, voltada para trabalhadores oriundos do Sistema SINE, para os usuários do Seguro Desemprego, assim como para populações detentoras de perfis específicos. Estão incluídos no foco do PNQ (2003/2007) conforme artigo quarto da Resolução 575/2008, CODEFAT, os trabalhadores domésticos; trabalhadores de empresas afetadas por processos de reestruturação; usuários das chamadas políticas de inclusão, tais como ações afirmativas de combate à discriminação étnica e do Programa Bolsa Família; egressos do sistema penal e jovens em medidas socioeducativas; trabalhadores oriundos da política de combate ao trabalho degradante e escravo; familiares de egressos do trabalho infantil; trabalhadores de empresas em programas de arranjo produtivo local; trabalhadores de áreas consideradas estratégicas da economia, do setor artístico, cultural e de artesanato; autônomos e cooperativados, provenientes de micro e pequenas empresas; estagiários; trabalhadores da atividade rural e pesqueira; portadores de necessidades especiais.

Vale ressaltar que, a partir de junho de 2008<sup>87</sup>, os usuários do Programa Bolsa Família passam a ser foco de ação específica do PNQ, o PlanSeQ/BF – agora, também chamado de Programa Próximo Passo – que foi especialmente organizado para este público, via Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ). Para o PlanSeQ/BF, vale destacar, estão disponíveis, nacionalmente, 1.870.000 vagas para qualificação, nas áreas da construção

---

<sup>87</sup> Conforme Diário Oficial da União, de 12 de junho de 2008, os PlanSeQs (Planos Setoriais de Qualificação do PNQ) destinariam recursos para formação de usuários do Bolsa Família. Segundo este documento, vinte por cento das metas previstas nas ações de qualificação profissional do PNQ deveriam ser destinadas ao Bolsa Família. Vale ressaltar que, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, as metas para o PNQ, em termos da chamada “inclusão social”, na qual os usuários do Bolsa Família se encaixam, estavam na ordem de 10% das metas totais do Plano.

civil e turismo, especialmente, em 13 regiões metropolitanas, incluído o Rio de Janeiro, até 2010.

Os Planos Setoriais são organizados segundo demandas de áreas específicas da produção e estão voltados para trabalhadores do setor produtivo formal, autônomos, integrantes de economia solidária e cooperativados e às vítimas de desemprego causado por fatores econômicos, tecnológicos ou sociais; neste último caso, encontramos os usuários do PBF.

Os PlanSeQs são definidos a partir de audiência pública, segundo demanda do MTE ou de diagnóstico de necessidade de setor produtivo específico da economia, ou, ainda, segundo necessidades do âmbito social. Detectadas estas, o Ministério do Trabalho convoca Audiência de Concertação com gestores públicos, representantes da área da economia demandatária do Plano e trabalhadores, para aprovação (ou não) da proposta. Podem executar os PlanSeQs as entidades sem fins lucrativos, com experiência no campo da educação profissional, tais como centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica; universidades e instituições públicas de ensino superior; fundações, institutos e faculdades, comprovadamente especializados na qualificação social e profissional; órgãos do Sistema “S” ligados à formação profissional; centrais sindicais, através de suas escolas; organizações não governamentais de notória experiência na formação profissional<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> No evento de formatura das primeiras turmas do PlanSeQ/Bolsa Família no Rio de Janeiro, realizado em setembro/2009, tomamos conhecimento de ONG recém estruturada executando o Plano. Entendemos que uma instituição recente não pode ser considerada como “detentora de experiência na área de qualificação”, o que coloca em dúvida seu enquadramento no perfil demandado para a realização dessa política.

Estruturam o PNQ, além dos Planos Setoriais, os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs).que se voltam para os territórios, ou seja, unidades federativas em suas demandas locais por qualificação. Segundo a Resolução nº 575/2008, do CODEFAT, os PlanTeQs serão executados pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho ou equivalentes, em municípios com mais de 200 mil habitantes, definidos com base na PNAD. Percebemos, assim, que o PNQ tem duas estratégias de ação: uma definida territorialmente, e outra, estabelecida a partir de demandas em áreas específicas da produção.

A pesquisa realizada junto às Secretarias de Trabalho, bem como os Anuários da Qualificação Profissional, revelam que o Plano está organizado, essencialmente, em torno de territórios, segundo necessidades de áreas produtivas específicas. De fato, os planos setoriais têm caráter especial e são complementares aos territoriais, segundo afirma o próprio Ministério do Trabalho e Emprego. Os PlanTeQs prevalecem, quantitativamente, sobre os PlanSeqs (efetivamente, o PlanSeQ de maior destaque é o que se volta para usuários do PBF).

Em outras palavras, muito mais do que atender às demandas de setores por formação específica, muito mais do que promover aprendizados para trabalhadores de áreas atingidas pela reestruturação e pela crise socioeconômica, o PNQ atende às demandas de territórios, ou seja, dos estados ou municípios, o que confere ao Plano perfil de continuidade em relação às práticas do PLANFOR, visto que estas, também, estavam estruturadas nesse formato. Essa característica abre possibilidades de

favorecimentos na relação política do governo com as unidades da federação, como, de fato, observamos tendência de atendimento em estados aliados. No entanto, não temos dados aprofundados para uma assertiva maior a esse respeito. Resta-nos indagar se, com a crise atual do capitalismo, esse quadro vai começar a mudar<sup>89</sup>, uma vez que setores específicos da produção (e não territórios) têm recebido apoio direto de governos, sob a justificativa da minimização da crise.

Outro tipo de ação presente no PNQ institui os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs), que atuam em nível de gestão do PNQ. São responsáveis por realizar estudos, pesquisas e produzir metodologias e materiais educativos para a qualificação, a partir da ideia da Qualificação Social e Profissional (QSP) de trabalhadores. Pensar este processo é um dado inovador, no PNQ, que nos remete ao debate sobre as concepções educacionais contidas no Plano.

Pensando neste tema, vamos, a partir de agora, analisar as concepções presentes no PNQ, a partir de seu discurso, ou seja, das afirmações contidas no texto legal. Primeiramente queremos ressaltar que o conteúdo do Plano nos chamou a atenção, desde nossos primeiros contatos com o mesmo, ou seja, desde as primeiras leituras, percebemos que o PNQ inova, no discurso de abordagem da formação de trabalhadores, se comparado ao seu antecessor, o PLANFOR.

---

<sup>89</sup> Fazemo-nos essa pergunta, pois, em função da crise, o governo federal liberou recursos para ampliação dos meses de acesso ao Seguro Desemprego, para trabalhadores demitidos no final de 2008 (dado aqui já indicado). A justificativa para essa conduta foi dar resposta à crise econômica.

Começamos pelo documento que normatiza a estrutura legal do Plano (BRASIL: MTE, 2003). Fruto de uma conjuntura em que expectativas de mudança eram depositadas sobre o governo recém eleito, esse documento é iniciado com a apresentação do então ministro Jacques Wagner e de seu Secretário, Remígio Todeschini. Em ambas as exposições, a meta de estruturação de um “novo” SPE – detentor de atenção especial aos trabalhadores jovens, de 16 a 24 anos<sup>90</sup>, com ênfase no combate à precarização e à discriminação no trabalho, capaz de favorecer o empoderamento<sup>91</sup> dos trabalhadores nos espaços de gestão e o controle das políticas de trabalho, bem como capaz de superar a condição de ação compensatória, presente, historicamente, nas políticas de formação profissional – foi a tônica.

Nesse documento oficial, para além da fala de ministros e secretários, outra inovação diz respeito à criação do termo “*qualificação social e profissional*”, revelada neste e em outros documentos relativos ao PNQ. Esta concepção de qualificação se refere à obtenção de um aprendizado para o trabalho que vai além do exercício de um ofício, chegando aos conceitos relativos à cidadania e à participação social, aproximando-se, ainda, da noção de educação integral. Também compõem a normatização do PNQ o debate em torno das limitações do Estado no provimento de políticas de trabalho, bem como o positivo destaque à economia solidária, como alternativa à ausência de postos de trabalho, temas tão caros ao partido do

---

<sup>90</sup> O Governo Lula da Silva foi eleito tendo como uma de suas metas principais a execução de políticas de juventude. A concretização desta meta traduziu-se, inicialmente, no programa de Primeiro Emprego, que não “decolou” pela baixa adesão dos empregadores. A inclusão de ações específicas para este grupo, no PNQ, traduz este compromisso, também. Ao longo desta subseção, porém, vamos demonstrar que a priorização deste público de trabalhadores jovens termina por se mostrar bastante limitada.

<sup>91</sup> Outro termo bastante caro às políticas sociais do governo Lula da Silva.

presidente. Observando essas concepções iniciais, percebemos um entrelaçamento de visões presentes no velho e no novo PT. Trata-se da junção da intenção de algum nível de mudança com a continuidade.

Essa mistura é o resultado da interlocução de diversos atores presentes na elaboração e na execução do Plano em sua origem. Nesse sentido, numa perspectiva de continuidade do PLANFOR, encontramos a focalização em grupos de trabalhadores específicos, a valorização do trabalho cooperativado, aliado às ideias de empoderamento, juntamente com a valorização das práticas da economia solidária (tema muito debatido e valorizado, no interior do PT). Em uma perspectiva de transição para um Plano de novo perfil, mas ainda com as marcas da continuidade conservadora, encontramos o louvável destaque à organização das políticas de juventude — demanda histórica de movimentos progressistas brasileiros, aqui ainda limitadas à tradicional abordagem de inserção social do jovem pobre, via mundo do trabalho. Sob o prisma da intenção de mudança, encontramos a crítica ao caráter compensatório da formação de trabalhadores, bem como o destaque à educação integral. Como podemos ver, a mistura da intenção de mudança com a permanência de concepções é inegável.

Seguindo esse mesmo raciocínio analítico, queremos ressaltar os compromissos com a aprendizagem profissional descritos, ainda no prefácio do PNQ, como elementos de avanço, recortados por tons conservadores. Vale ressaltar que essa parte do texto é construída como uma crítica ao PLANFOR<sup>92</sup>, onde a intenção declarada é demarcar uma nova postura

---

<sup>92</sup> Vale ressaltar que as críticas ao PLANFOR seguem, ao longo do PNQ.

política e uma nova abordagem da qualificação de trabalhadores. Sendo assim, vejamos: o documento começa afirmando a necessidade de que o país seja de todos (*slogan* ainda utilizado pelo governo) e segue ressaltando que, para tanto, é necessário combater as desigualdades, não somente entre indivíduos e grupos, mas também entre regiões do país. Esse projeto é colocado no âmbito da distribuição de renda e da geração de trabalho. Nesse mesmo espaço da normatização do PNQ, a categoria *trabalho* surge valorizada em sua potencialidade de transformação do homem e das relações sociais, e a participação social assume lugar de destaque na execução da qualificação profissional. Outro aspecto, nesse mesmo sentido, é a ênfase dada às mudanças no padrão pedagógico historicamente utilizado na educação de trabalhadores, ali questionado. A intenção declarada é aproximar a linguagem e o processo pedagógico do PNQ das necessidades dos trabalhadores.

Dentre as continuidades presentes no texto que prefacia essa proposição política, encontramos a junção entre a ideia da universalidade e a prática da focalização. O documento afirma que a qualificação deve ter caráter universal, mas seu foco principal deve ser, porém, aqueles indivíduos e(ou) grupos com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho (BRASIL: MTE, 2003). Nesse mesmo processo de continuidades, ressaltamos a abordagem do papel do Estado. O documento afirma que não existe mais um modelo de Estado provedor, devendo existir parcerias público-privadas para a adequada efetivação da política de qualificação. Afirmação que corrobora esta mesma compreensão é a permissão para que entidades privadas, notadamente as ONGs, inclusive de pequeno porte e recente

estruturação, realizem a qualificação profissional, ainda que, contraditoriamente, esta última seja ressaltada como política pública.

Explicitadas as tensões em torno da construção de um programa de qualificação que pretendia superar o PLANFOR de FHC, mas que acaba por repor muitas de suas condições, passemos a analisar os dados empíricos do PNQ. Para melhor compreensão, organizamos a apresentação em nove subseções.

### **2.1.1 Abrangência.**

Queremos iniciar nossa reflexão destacando a abrangência do PNQ para entendermos o impacto dessa ação como política pública. Nosso foco de análise é o estado do Rio de Janeiro, mas neste item também destacaremos dados nacionais para melhor visualização deste aspecto.

Em 2005, foram atendidos 10.455 usuários, no Estado do Rio de Janeiro, inscritos em 331 turmas. Em 2006, foram 10.944, em 388 turmas (DIEESE, 2007; 2007a). Já em 2007, foram atendidos 9.098 trabalhadores, em 53 municípios, conforme dados da Secretaria de Trabalho e Renda do Estado<sup>93</sup>. Considerando o porte econômico do Estado, seus níveis de desocupação e as amplas intenções declaradas na normatização do Plano, recentemente citadas, esses números são bastante frágeis<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Nacionalmente, foram 117.430 concluintes, em 2005, 112.650, em 2006, e 86.981, em 2008, segundo os *Anuários dos Trabalhadores*.

<sup>94</sup> Vale ressaltar que a meta do programa para 2009, véspera do ano eleitoral, cresceu. Serão 33.232 vagas no Plano, incluindo o Projovem Trabalhador, segundo dados do MTE contidos na reportagem “Pacote de Qualificação oferece 30 mil vagas no Rio”, veiculada no jornal *O Dia*, de 28 de março de 2009. (v. LIMA, 2009).

Trata-se de uma abrangência pequena, em uma região onde o nível de desocupação está na faixa de 6,0%, conforme Pesquisa Mensal de Emprego, de fevereiro de 2009 (nacionalmente a média é de 8,5%) (IBGE, 2009). Certamente, não podemos relacionar, linearmente, a qualificação ao acesso ao emprego, como querem fazer crer os ideólogos do capital, mas é preciso considerar que as metas apresentadas são bastante débeis em face do público potencialmente qualificável<sup>95</sup>, principalmente, se as comparamos com os números da PEA, do Estado – que estava estimada em 5.661 milhões, em dezembro de 2008, segundo o IPEA.

Segundo os Anuários de QSP (DIEESE, 2005; 2006), foram inscritos, nacionalmente, em 2005, 121.860 trabalhadores e, em 2006, tivemos um acréscimo de 1,46%, chegando a 123.645. Considerando que a média de evasão desses cursos está na faixa dos 7%, os números, quanto aos concluintes, são ainda mais tímidos. Sobre estes, encontramos no Rio de Janeiro, em 2005, um total de 9.586 usuários finalizando as qualificações e, em 2006, 10.280.

Se compararmos esses números aos de inscritos, nacionalmente, no sistema SINE, que também compõe o SPE e de onde provêm usuários do PNQ, teremos outra demonstração da baixíssima abrangência do Plano e da falta de conexão das ações deste sistema. Assim, verificando o SINE, teremos em 2005, 4.977.550 trabalhadores inscritos; em 2006, 5.148.710; e em 2007, 5.598.951, números que superam largamente a ação do PNQ.

---

<sup>95</sup> Reportagem no jornal O Dia, de 25 de maio de 2009, *Novo PlanTeQ no Rio de Janeiro qualificará 2,2 mil trabalhadores*. Os cursos são nas áreas de cuidados com idosos e telemarketing, devendo ser executados por ONG municipal. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/5/novo\\_planteq\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_qualificara\\_2\\_2\\_mil\\_trabalhadores\\_14033.html](http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/5/novo_planteq_no_rio_de_janeiro_qualificara_2_2_mil_trabalhadores_14033.html)>. cesso em: 25 maio2009.

Comparativamente, em termos nacionais, serão: em 2005- 121.860 usuários do PNQ, para 4.977.550 trabalhadores inseridos no SINE, aguardando nova colocação profissional; em 2006, serão 123.645, frente aos 5.148.710 no SINE.

Em passos muitíssimo pequenos, o público usuário vem sendo acrescido, mas reafirmamos que a abrangência do PNQ está bastante aquém de suas intenções e das necessidades nacionais. Muito há ainda por fazer.

### **2.1.2 Escolaridade média dos usuários.**

O segundo item a ser analisado é a escolaridade. Esta nos ajudará a pensar no perfil socioeconômico e cultural dos usuários do Plano, compreendendo melhor as possibilidades e limitações contidas no mesmo. Iniciamos lembrando que a média de estudo da *população ocupada*, com mais de 10 anos de idade, na região Sudeste do Brasil, conforme o MTE em seus Anuários, é de 8 anos, para homens, e 8,8, para mulheres, no ano de 2006. Em 2007, este número sobe para 8,2, para homens, e 8,9, para mulheres. Já a média escolar dos que concluem os cursos do PNQ está localizada na faixa do Ensino Médio Completo, com 36,35%, seguido dos que o possuem de modo incompleto (24,6%), segundo o mesmo Ministério, o que nos dá um nível de escolaridade da ordem de 11 anos de estudo.

No entanto, o PNQ afirma seu foco *preferencial* nas “[...] *pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, particularmente os (as) trabalhadores (as) com baixa renda e baixa escolaridade.*” (BRASIL: MTE, 2003, p.34), o que

nos coloca diante da constatação de que as populações mais empobrecidas e detentoras de baixa escolaridade (a escolaridade média do brasileiro, hoje, conforme reconhece o MEC, está na faixa média de 7,4 anos de estudo), não estão conseguindo chegar às formações do Plano e concluí-las. Este dado revela que o PNQ não está atendendo ao público declarado como prioritário, em sua normatização. Tentemos entender as razões para tanto.

Partimos da hipótese de que, como o PNQ se realiza em territórios urbanos, com pelo menos 200 mil habitantes, os níveis de escolaridade podem se mostrar mais altos. Além dessa questão, outra, ainda mais relevante, nos salta aos olhos: o PNQ não consegue chegar aos trabalhadores com a mais baixa escolaridade, pois estes não têm acesso ao emprego formal, ou seja, estes não chegam ao Sistema SINE<sup>96</sup>, não conseguindo, pois, obter informações sobre os cursos.

Além disso, esses trabalhadores têm dificuldades de ordem social e econômica que os impedem de investir tempo e dinheiro em qualificações, diante de necessidades mais prementes da vida (nossa experiência de com jovens trabalhadores pobres corrobora essa avaliação). De fato, dados da PNAD-2007 revelam que o principal motivo para o abandono do ensino profissionalizante diz respeito à questão financeira.

Em outras palavras, o PNQ está estruturado de modo a responder mais adequadamente às demandas de municípios, estados e seus

---

<sup>96</sup> O SINE cadastra trabalhadores desempregados, inclusive aqueles sem histórico de vinculação empregatícia anterior. No entanto, diante da histórica destituição do trabalhador brasileiro, acessar este sistema não faz parte do cotidiano de alguém que passa sua trajetória produtiva na informalidade. Além disso, a existência do SINE como instituição pública é bastante obscura.

governantes, muito mais do que para responder às necessidades de segmentos de trabalhadores de baixa escolaridade. Além disso, verificamos que, em muitos cursos<sup>97</sup>, realizados no Município e no Estado do Rio de Janeiro, em 2007 e 2008, por exemplo, ter cursado ou estar cursando o Ensino Médio surge como pré-requisito para acesso às qualificações, o que acaba funcionando como um critério de seleção restritivo, que tem resultados sobre o perfil de escolaridade do usuário.

Ao contrário da exigência do Estado do Rio de Janeiro, ressaltamos, porém, que os dados nacionais do PNQ nos surpreenderam, ao revelarem que, em 2005, significativos 84,2% dos cursos não exigiam qualquer escolaridade prévia e que, em 2006, um número inferior, mas ainda importante dos cursos (74,4%), também, não faziam essa exigência. Acreditamos que o perfil do Estado do Rio de Janeiro, como importante agente da federação, ex-capital, concentrador de serviços públicos, detentor da maior rede pública municipal de educação, na capital, possa influenciar o perfil de exigência dos cursos, o que tem repercussão no resultado apresentado.

Sendo assim, as taxas médias de escolarização dos usuários do PNQ, no Estado e no Município do Rio de Janeiro, revelam, portanto, que, nesta região, a meta de chegar aos trabalhadores com os mais baixos níveis de escolaridade não tem sido alcançada.

---

<sup>97</sup> Infelizmente, não pudemos quantificar dados relativos à Secretaria de Estado de Trabalho e Renda, por falta de acesso a este detalhamento; mas, no Município do Rio, cerca de 45% dos cursos do PNQ exigem o Ensino Médio completo e os demais exigem o Ensino Fundamental, também completo.

### 2.1.3 Gênero.

O PNQ tem como meta chegar aos usuários de ações afirmativas – em especial as mulheres e os negros, conforme Resolução nº 575/2008, do CODEFAT. Queremos, nesta subseção, observar como essa meta de atendimento se efetiva, na prática.

Dados dos Anuários de QSP (DIEESE, 2007; 2007a), somados à pesquisa de Saul e Freitas (2007), revelam que as mulheres, concretamente, representam o público mais atendido, na qualificação profissional do PNQ. Da mesma forma, a PNAD 2007 revela que as mulheres são o principal público da aprendizagem profissional, no Brasil contemporâneo.

De fato, quantitativamente, o IBGE revela que existem, nacionalmente, mais mulheres do que homens, a partir dos 20 anos de idade, situação que permanece sem alteração até a faixa de 80 ou mais anos (OLIVEIRA; ALBUQUERQUE; LINS, 2004). Este dado está relacionado ao maior índice de mortalidade masculina, na juventude, especialmente, e ao longo da vida. Complementando este dado, o IBGE, em seus Indicadores Sociais (2006), sinaliza que a população feminina trabalhadora cresceu 3%, entre 1995 e 2005. Vale ressaltar, ainda, que, em 2006, a população feminina ocupada revela-se elemento importante da força de trabalho brasileira, em especial, na faixa entre 20 e 39 anos – 51,1% – conforme Anuário dos Trabalhadores: 2008 (DIEESE, 2008). Ainda segundo este Anuário, nas faixas etárias anteriores a essa, o número de homens ocupados é, em média, superior ao de mulheres em 1%, somente.

Outro dado que influencia o significativo número de mulheres atendidas no PNQ está relacionado ao crescimento de chefes de família do sexo feminino: são 18,6 milhões de mulheres possuidoras das maiores rendas, em seus grupos familiares, segundo a PNAD (IBGE, 2007)<sup>98</sup>. Sobre isso, vale lembrar que também os níveis educacionais das mulheres são mais elevados do que os dos homens, ainda segundo a PNAD (IBGE, 2007)<sup>99</sup> e os Indicadores Sociais do IBGE (2006). Este último revela que a média escolar feminina está entre nove e onze anos de estudo, acima da média brasileira, que é de 7,4.

Analisando o Plano, percebemos que a faixa etária compreendida entre 21 a 39 anos é bastante contemplada pelos cursos (estavam, neste grupo, 55,97% de seus usuários, em 2004, 48,1%, em 2005, e 49%, em 2009), segundo os Anuários de QSP (DIEESE, 2007; 2007a) e de pesquisa da Unitrabalho (SAUL *et al.*, 2007a). Ora, lembremos que esta é, também, a faixa etária que mais comporta mulheres, no Brasil, o que ajuda a evidenciar a presença feminina no Plano. Além disso, o PNQ prevê o atendimento ao chamado trabalhador doméstico e aos beneficiários de programas sociais, onde, também, se destaca a presença de público feminino. De fato, entre os concluintes dos cursos do Plano, em 2007, encontramos 61,7% de mulheres,

---

<sup>98</sup> “Mulheres chefiam mais famílias e concentram tarefas domésticas”, afirma reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 07 de outubro de 2008, baseado na PNAD 2007, em estudo feito pelo IPEA. O índice de mulheres chefes de família cresceu de 24,9% em 1997, chegando a 33% em 2007, significando um total de 19,5 milhões de famílias que identificam alguém do sexo feminino como a principal responsável pelo sustento daquele grupo. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/10/07/ult5772u966.jhtm>>.

<sup>99</sup> Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/08\\_10\\_07\\_Pnad\\_PrimeirasAnalises\\_N11demografia.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_10_07_Pnad_PrimeirasAnalises_N11demografia.pdf)>.

seguidas dos concluintes com baixa escolaridade (55,6%), segundo o Anuário dos Trabalhadores (DIEESE, 2008).

Soma-se a este dado o próprio perfil dos cursos oferecidos pelo PNQ. Nesse sentido, tanto no Estado do Rio de Janeiro quanto no Município homônimo, as aprendizagens disponibilizadas podem ser identificadas como tarefas ditas “femininas”. Falamos de cursos como, por exemplo, “cuidadores de idosos, recepcionista, camareira, copeira, operador de telemarketing, costureira, aperfeiçoamento de empregada doméstica, fabricação caseira de doces, manicure e cabeleireiro, artesanato, buffet de canapés, salgados e sanduíches”, o que representa um terço do total de capacitações profissionais do Município e 35%, no caso do Estado.

Complementando este quadro, os Anuários de QSP (DIEESE, 2007; 2007a) revelam que as mulheres estão entre as que mais concluem os cursos, com uma diferença média de 30% em relação aos homens, ou seja, não somente este público é o que mais ingressa no Plano, como também é o que a este mais tem demonstrado adesão ao mesmo.

Buscando melhor compreender a presença do público feminino nas ações promotoras de aprendizagem profissional, encontramos prescrições de organismos de financiamento internacional, como o Banco Mundial, estimulando o desenvolvimento de políticas públicas diversas para mulheres, entendendo-as como provedoras, referências educacionais nas famílias, além de fortes multiplicadoras de informação. De fato, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) e, em outra reflexão, Torres (2001) indicam que esses

organismos concentram ações para o público feminino pelas justificativas acima expostas. Este dado é bastante evidente, nas políticas educacionais e de saúde. Ajuda-nos a entender este quadro o fato de que, diretamente afetadas pelo aumento da pobreza e pela precarização do trabalho, as mulheres passam a receber atenção especial de organismos internacionais, após a década de 1980, quando estes passam a investir mais em ações de conteúdo educativo, desfocando do financiamento de ações de infraestrutura. Em visita à página do Banco Mundial, na Internet, constatamos que, dos 396 projetos ativos, no Brasil, em abril de 2009, uma média de 80 tinham como público privilegiado as mulheres.

Intercruzando o perfil feminino dos usuários do PNQ, com a alta escolaridade dos mesmos — se comparada à média escolar da força de trabalho no Brasil (dado discutido no item anterior) — podemos compreender que os melhores níveis educacionais dos qualificados no Plano, se deve também, à maioria feminina presente no mesmo, visto que as mulheres brasileiras possuem níveis educacionais mais elevados do que o dos homens.

As mulheres, de fato, têm recebido atenção especial da qualificação profissional executada do PNQ. Sendo assim, podemos afirmar que o Plano está bastante focado nas mulheres, sendo este o público mais atendido, quantitativamente e qualitativamente, visto que concluem a experiência mais do que os homens.

Finalizando este tópico, destacamos que, segundo os Anuários de 2005 e 2006, do DIEESE, o público atendido, nacionalmente, de forma predominante, tanto no PNQ quanto pelo PLANFOR, é o feminino, superando os grupos com baixa escolaridade, os étnicos e até mesmo os desempregados, denotando aproximação e continuidade de ações entre o PLANFOR e o PNQ.

#### **2.1.4 Etnia.**

A questão étnica aparece, no Plano, como meta de atendimento traduzida na focalização dos beneficiários de ações afirmativas (Resolução CODEFAT 575/2008, item IV). Acrescido a este fato, o PNQ prevê o atendimento preferencial a pessoas mais vulneráveis, econômica e socialmente, o que é expresso através da baixa renda e da baixa escolaridade (BRASIL: MTE, 2003, p.34), e a população autodeclarada negra, segundo o IBGE (2006), apresenta índices de renda e escolarização abaixo da população autodeclarada branca, como veremos a seguir.

Lembramos que, no Brasil, segundo o IBGE (2007) a população negra e parda representa, aproximadamente, a metade do total de brasileiros (49,8%). Relacionando o aspecto étnico à questão de classe, indicamos que, apesar de significativamente representada, essa população traz em si as marcas da desigualdade expressas na baixa renda, no acesso precário ao trabalho e à educação. Segundo o IPEA (2008), em publicação intitulada Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, dos 10% da população mais

pobre, 67,9% eram negros. Já no segmento 1% mais rico, somente 15% eram negros.

Segundo a PNAD (IBGE, 2007), a diferença da renda entre negros e brancos é bastante significativa (os brancos possuem, em média, quase o dobro da renda mensal *per capita* da população negra). Além disso, o acesso dos negros aos níveis educacionais mais elevados é menor do que o dos brancos, revelando que a precariedade nas condições de vida está refletida no acesso educacional. Esse mesmo estudo indica que os níveis de diferenciação econômica entre brancos e negros vêm caindo, mas seriam necessários, pelo menos, vinte anos para que este quadro fosse rompido. Na contra mão desta análise, vale lembrar que a redução entre esses níveis de desigualdade tem sido motivada pelo empobrecimento dos brancos, ou seja, pela queda da renda média dos homens brancos, que, em 2006, caiu de R\$1.044,20 para R\$986,40. Em outras palavras, a pobreza é possuidora de perfil étnico, mas a desigualdade vai muito além do aspecto racial.

Complementando nossa análise, citamos novamente a pesquisa Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça (IPEA, 2008). Esta revela que, apesar dos índices de analfabetismo terem sido reduzidos, no país, essa queda aconteceu, entre os negros, de modo menos enfático. Além disso, as taxas de analfabetismo para este grupo são maiores e a expectativa de vida menor. Este quadro indica que, apesar de alguns avanços, elementos crônicos precisam ser enfrentados – analfabetismo e morte precoce são apenas alguns destes. Este mesmo quadro revela que as desigualdades

históricas a que esta população vem sendo submetida, perpetuam o longo ciclo de pobreza que esta experimenta.

Vale ressaltar, ainda, que, segundo a pesquisa citada, os negros têm menos acesso à Seguridade Social e, por conseguinte, ao Seguro Desemprego, visto que experimentam uma vida de trabalho precoce, precário e desprotegido. Este dado é o que mais nos chama a atenção, em relação ao PNQ, uma vez que a qualificação social e profissional é ali apontada como instrumento de redução das desigualdades, ao longo da vida do trabalhador.

Vejamos, finalmente, os Anuários da Qualificação Profissional. Nestes, é possível verificar que, em 2005, 34,9% dos usuários do PNQ se autodeclararam negros ou pardos e que, em 2006, este número cresceu para 56,4%. Vale ressaltar, porém, que a metodologia de análise do Plano mudou de um ano para o outro; ou seja, em 2006, juntamente com negros e pardos, foi considerada a população indígena, que passou a ser objeto de ações de qualificação. Em outras palavras, o aumento de 21,5% no acesso dos negros ao PNQ, na verdade, é resultado da incorporação da população indígena nessa análise, o que fragiliza o estudo da etnia realizado pelos Anuários.

Nos mesmos Anuários, verificamos que, na região Sudeste, em 2005, dentre os egressos dos cursos, encontramos 10,5% que se definem como negros e 24,4%, como pardos, somando 34,9%. Já em 2006, verificamos 11,7% de autodeclarados negros, 24,5% de pardos (totalizando 36,2%). No entanto, como elemento que dificulta a leitura destes dados, encontramos significativos percentuais de entrevistados que não definiram sua etnia

(32,7%, em 2005, e 32,2%, em 2006). Mesmo com a citada limitação, este quadro nos coloca diante da verificação de que, dentre os egressos, temos importante índice de população branca, na região Sudeste (30,4%, em 2005, e 29,6%, em 2006). Comparando estes índices, verificamos que, de modo geral, não há distinção substantiva na evasão apresentada por brancos e negros.

Já o estudo de (SAUL *et al.*, 2007a), pela Unitrabalho, entre 2004 e 2005, aponta maior efetivação do PNQ junto aos negros e pardos, em análise nacional. Segundo esses autores, temos 55,4% do total de qualificados neste grupo, sem contar a população indígena e amarela, com 1,4% e 1,7%, respectivamente. Verificamos importante discrepância entre esses dados, se consideramos a média nacional de qualificação de negros e pardos, na ordem de 30% e 38%, em 2005 e 2006, em relação aos números dos Anuários de QSP e de Trabalhadores.

Vale resgatar que, nos tópicos anteriores, não foram encontradas discrepâncias entre as duas análises (a da Unitrabalho e a dos Anuários do DIEESE), mas, no aspecto etnia, essa distinção se evidenciou. Apesar de não termos elementos para uma análise mais apurada desse fato, registramos diferenças quanto à metodologia de pesquisa. A análise dos Anuários é mais ampla, por abarcar dados que vão além da qualificação do SPE, e o estudo da Unitrabalho apresenta amostra mais restrita, relativa aos PlanTeQs.

Intercruzando dados, como afirmado anteriormente, a população que mais se destaca, quantitativamente, nas metas de atendimento do PNQ, é a

de mulheres. Os negros e indígenas estão em terceiro lugar (com 56,4%), bem próximos ao grupo que os antecede na efetivação da qualificação profissional (grupo de baixa escolaridade, com 57,6%, em 2006). Em 2007, encontramos a manutenção dessas mesmas médias de grupos mais qualificados: mulheres, primeiro, com 61,7%, negros, a seguir, com 59,1%, e baixa escolaridade, com 56,7%.

Com esses elementos, podemos afirmar que a população negra, parda e indígena, para utilizarmos as terminologias presentes no Plano, tem tido acesso ao PNQ, mas, de fato, esta política não tem conseguido assumir um perfil de ação afirmativa e de combate à discriminação nascida da etnia para estes grupos, como preconizado. Na verdade, isso somente ocorreria com ações de qualificação aliadas ao acesso ao emprego e a outras políticas públicas<sup>100</sup>.

### **2.1.5 Condição etária.**

A atenção aos jovens está entre as principais metas de ação declaradas pelo governo Lula da Silva. Este tema está bastante evidenciado, nos Planos Plurianuais (PPA) governamentais – tanto no 2004-2007 quanto no 2008-2011. Uma expressão dessa meta, logo no início de sua gestão, foi a criação da Secretaria de Nacional de Juventude, ligada diretamente à Secretaria

---

<sup>100</sup> O governo Lula da Silva e seus representantes, estimulados pela sociedade civil organizada, foram importantes fomentadores dos debates em torno do Estatuto da Igualdade Racial, promulgado pelo Senado, em 2006. Nesse documento, estão contidos elementos das ações afirmativas desenvolvidas pelo governo, inclusive no campo da integração ao mercado de trabalho. Sua efetivação, porém, diante dos dados apresentados, permanece problemática.

Geral da Presidência da República e responsável pela proposição de políticas específicas para essa condição etária. De fato, a temática da juventude é pulsante, e as políticas públicas que se voltam para este grupo etário, apesar da sua expansão, ainda deixam muito a desejar.

No país, temos 34 milhões de jovens, entre 15 e 24 anos (cf. IBGE *apud* FRIGOTTO, 2004), e mais 14 milhões, entre 25 e 29 anos, segundo a citada Secretaria Nacional de Juventude. Neste grupo, estão níveis importantes de desemprego, baixa escolaridade, renda, bem como altíssimas taxas de mortalidade por causas violentas (são 124,4 por cem mil habitantes, os jovens que morrem por causas violentas).

Detalhando essas informações: 46% do total de jovens de 0 a 17 anos provêm de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Sobre a escolarização, 32,3%, na faixa entre 18 e 19 anos, e 50,4%, entre 20 a 24 anos, abandonam as possibilidades educacionais, em função da necessidade de trabalhar, conforme Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2006). Esse quadro nos dá a dimensão de que há muito por fazer<sup>101</sup>. Além disso, considerando que o foco das políticas de juventude atualmente implementadas se volta para os jovens pobres, se analisarmos o rol de ações para este grupo, percebemos que o campo da formação para o trabalho, bem

---

<sup>101</sup> Nesse sentido, em junho de 2008, através da Lei 11.692, foi instituído desmembramento do Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) em segmentos, como o Projovem Adolescente, Urbano, Campo/Saberes da Terra e Trabalhador, este último vinculado ao Sistema Público de Emprego. Neste último grupo, estão os jovens de 18 a 29 anos, desempregados e membros de famílias que tenham renda *per capita* de até um salário mínimo. Estes deverão participar de ações no campo da qualificação social e profissional, promovidas por entidades diversas, públicas e privadas, com o suporte de bolsa auxílio. Vale ressaltar que o Projovem Trabalhador, no Rio de Janeiro, está formando, basicamente, para as áreas profissionais simples, tais como a construção civil, comércio e serviços, metal-mecânica e turismo.

como as políticas aligeiradas de elevação dos níveis de escolaridade, despontam como áreas em que boa parte das iniciativas têm sido desenvolvidas. A marca histórica da atenção à juventude por meio da associação da experiência do trabalho com algum tipo de aprendizado (RIZZINI; RIZZINI; HOLANDA, 1997) não foi rompida, com a criação de secretarias específicas geracionais, portanto.

No PNQ, encontramos percentual de 37,61% dos usuários na faixa etária entre 18 e 24 anos (SAUL *et al.*, 2007a), nacionalmente. No Estado do Rio de Janeiro, na faixa entre 15 e 24 anos, conforme dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Trabalho e Renda, temos o seguinte quadro:

- 2005: 4.648 qualificados, representando 44,5% do total de usuários;
- 2006: 4.333 qualificados, representando 48% do total de usuários;
- 2007: 4.125, representando 45% do público total qualificado.

Atentemos para o fato de que, nesses dados, não estão incluídos os jovens provenientes do Projovem Trabalhador<sup>102</sup>, que, apesar de se constituir em uma política pública incluída no SPE, assim como o PNQ, possui dotação orçamentária específica e estrutura de implementação das qualificações, à parte do Plano. Percebemos, assim, que os números para formação profissional de jovens, para além dos declarados, no PNQ, são mais elevados, ainda que estejam bastante abaixo das necessidades cujo atendimento é

---

<sup>102</sup> Este programa é o resultado da unificação dos programas Consórcio da Juventude, Escola de Fábrica e Juventude Cidadã, anteriormente praticados pelo governo Lula da Silva, que tiveram suas metas de atendimento abaixo do previsto.

demandado pelas precárias condições de vida da população juvenil<sup>103</sup>. Nesse sentido, destacamos que a meta do Projovem Trabalhador, no período 2008-2011, é a de atender a 75.441 jovens fluminenses, de 18 a 29 anos, com até o Ensino Médio completo, desempregados e detentores de renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo. No entanto, conforme o Ministério do Trabalho, existem 492.173 jovens com este perfil de vulnerabilidade, no Estado (BRASIL: MTE, 2008b), o que revela quão pequeno é o alcance dessa política<sup>104</sup>.

O outro segmento etário mais significativamente atendido pelo PNQ, bem perto da faixa dos jovens de 18 a 24 anos, diz respeito à faixa entre 25 e 39 anos. Neste grupo, encontramos significativos 37,13% de usuários do Plano, em 2004 e 2005 (Saul *et al.*, 2007a), em termos nacionais. Em outras palavras, adultos com mais de trinta anos também se fazem presentes de modo importante no Plano.

Nos Anuários de QSP, de 2005 e 2006, encontramos a indicação da presença significativa de usuários, na faixa etária entre 18 e 24 anos, na região Sudeste (35,9%). Estes números representam 36,4% do total de qualificações. Nacionalmente, chegam a 38,3%, em 2005, e 39%, em 2006,

---

<sup>103</sup> Em diferentes momentos, o governo federal tem defendido a expansão do ensino profissionalizante como política para a população juvenil. De fato, o investimento em Educação Profissional é o maior da história do país, com a ampliação intensa de rede federal (CEFETs e IFETs). O jornal A Folha de São Paulo noticiou, em 04 de março de 2009, que foram encaminhados 4,8 milhões para o ensino superior e 8,3 milhões, para o ensino técnico, onde existem, hoje, 670 mil matrículas. Até 2011, serão investidos 900 milhões neste campo educacional. A demanda por ampliação do ensino técnico é histórica, por parte do empresariado brasileiro, em busca de maior competitividade de seus produtos, no mercado exterior, tema discutido aqui, anteriormente.

<sup>104</sup> É importante ressaltar que as ações da qualificação profissional não podem ser o único instrumento de atenção à juventude pobre, mas não podemos deixar de registrar a sua importância, destacando, ainda, o interesse dos jovens pelos temas do trabalho e da qualificação profissional (GUIMARÃES, 2004).

novamente seguidos do segmento compreendido entre 25 e 39 anos. No Estado do Rio de Janeiro, conforme registro da Secretaria Estadual de Trabalho, encontramos números um pouco diferentes dos nacionais: a concentração de usuários do PNQ está na faixa entre 25 e 39 anos, de 2005 a 2007. Nestes anos, foram atendidos 9.439 trabalhadores nessa condição etária. No mesmo período, foram atendidos 5.901 jovens de 15 a 19 anos e 7.205, de 20 a 24 anos. O destaque da faixa geracional de jovens somente ficará evidenciado se somarmos os segmentos de 15 a 19 com o de 20 a 24 anos.

Com base nos números apresentados, entendemos que o atendimento ao público jovem (até 24 anos) está evidenciado, no PNQ, mas não há grande distinção em relação às ações para o segmento etário posterior (25 a 39 anos). Em termos gerais, se considerarmos que a região Sudeste tem uma população de jovens entre 15 e 24 anos estimada em 11 milhões (BAENINGER, 1999) e se considerarmos, ainda, que o crescimento desta população tem se mostrado estável, veremos que o número de jovens qualificados pelo PNQ precisa crescer, visto que está muito aquém das demandas deste grupo etário.

### **2.1.6 Renda.**

O PNQ tem como meta fundamental, o atendimento aos mais frágeis economicamente, ali denominados como “baixa renda” e em maior vulnerabilidade social, conforme aqui já destacado. Conhecer o perfil de

renda dos usuários do programa, aliando-o ao de escolaridade (anteriormente destacado), além de revelar sua situação de classe, vai nos auxiliar na verificação das metas do Plano.

Isto posto, vamos detalhar o perfil econômico dos usuários do PNQ. Destacamos que o segmento de trabalhadores mais atendidos pelo Plano, segundo os Anuários de QSP de 2005 e 2006, são os chamados trabalhadores por conta própria. Esse quadro se evidencia, em todo o país, e tem, na região Sudeste, sua maior expressão (com 31,7%, em 2005, e 77,8%, em 2006)<sup>105</sup>, seguida da região Sul. A autonomia não significa, necessariamente, um sinônimo de baixa remuneração (CACCIAMALI, 2003), mas, observando a renda média do usuário do PNQ, encontramos, nacionalmente, uma concentração importante de trabalhadores na faixa entre um e dois salários mínimos (27,9%), em 2005, e 26,9%, em 2006, o que sinaliza que o trabalhador autônomo usuário do Plano é detentor de baixo rendimento.

O estudo de Saul e Freitas (2007b) para a Unitrabalho, por sua vez, também revela a concentração de renda, na faixa entre 1 a 2 salários mínimos, para os egressos dos cursos do PNQ, nos anos de 2004 e 2005. Nesse segundo estudo, porém, o maior índice de usuários do Plano está entre os desempregados (26,9%). Ficamos, portanto, diante do destaque de dois públicos usuários do PNQ: desempregados e autônomos, que certamente são públicos distintos, em duas pesquisas diferenciadas.

---

<sup>105</sup> Ressaltamos que, em 2005, os dados não foram contabilizados adequadamente, visto que existia significativo número de respostas “ocupação não declarada”. Em 2006, esta limitação foi superada.

Destacaremos a renda nacional, para melhor compreensão do nosso objeto: a PNAD 2007 indica aumento da renda média *domiciliar* brasileira, de R\$1.567, em 2004, para R\$1.796, em 2007, sinalizando o maior crescimento, neste campo, desde 1999. Para análise mais detida, para além da renda domiciliar, vale ressaltar que a média *individual* do brasileiro está concentrada nas faixas de até um salário mínimo (33,1%) e de um a dois salários mínimos (37,5%), em 2005/2006, conforme Anuário dos Trabalhadores (DIEESE, 2008). Esse quadro nos dá a noção de que a renda média do usuário do Plano é bastante similar à do trabalhador brasileiro. Tal situação não muda, nem mesmo na região Sudeste, espaço em que o perfil econômico médio costuma estar acima do retrato nacional, graças à condição urbana e industrial da região. Por aqui, o perfil de renda individual, segundo a PNAD, no mesmo período, está, também, na faixa de 1 a 2 salários mínimos.

Para melhor compreensão do quadro, inter cruzando o aspecto renda com a escolaridade, lembramos que os usuários do PNQ têm de 11 a 14 anos de estudo (41,5% do total de usuários concluintes), seguidos do grupo situado na faixa de escolarização entre oito e dez anos, onde estão 34,8% dos egressos. Teremos, assim, rendas na faixa entre um e dois salários mínimos e escolaridade entre 11 a 14 anos de estudo, ou seja, baixas rendas, mesmo diante de uma melhor escolaridade.

Posto isto, com base na PNAD (IBGE, 2007), constatamos que, nacionalmente, no campo educacional, houve importante elevação dos níveis

de escolaridade da população ocupada<sup>106</sup>. Temos, hoje, mais trabalhadores nos grupos com 7 a 10 anos de estudo – quantitativo aumentado em 5,4%, em relação à PNAD/2006 –, sem que a renda tenha acompanhado esse processo. Em outras palavras, a escolaridade média dos trabalhadores tem crescido, mas a renda por eles conquistada não acompanha esse padrão. O perfil dos usuários do PNQ é um exemplo, nesse sentido.

Dada a multidimensionalidade da questão da renda, não podemos estabelecer, de fato, uma relação linear vinculando escolaridade e elevação da renda. A análise desta junção é extremamente complexa e supõe outros dados que recortam tanto a renda quanto a escolaridade, tais como sexo, idade, etnia, escolaridade dos pais, região onde reside, acesso a serviços públicos, entre outros.

Nesse sentido, diante da complexidade de elementos para a tentativa de compreender a relação renda e escolaridade, complementamos nosso estudo através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu Programa de Objetivos do Milênio 2007<sup>107</sup>, e, novamente, através da PNAD 2007. Por esta razão, buscamos as múltiplas dimensões daquela articulação.

---

<sup>106</sup> Entendemos que esta elevação é resultado, entre outros fatores, da ampliação do acesso à escola, dos Programas que condicionam auxílio financeiro à matrícula e à frequência escolar, bem como dos Programas de aceleração da aprendizagem e de promoção automática, largamente adotados, nacionalmente, especialmente, na Prefeitura do Rio de Janeiro, nas duas gestões do ex-prefeito Cesar Maia, por exemplo.

<sup>107</sup> Programa esse que, não podemos deixar de registrar, desconsidera o mundo do trabalho, possuindo objetivos bastante modestos, limitados à atenção à pobreza absoluta, tais como acabar com a pobreza extrema, universalizar a educação primária e reduzir a mortalidade na infância.

Começemos pelo trabalho precoce. Estudos revelam que essa experiência é um poderoso perpetuador dos ciclos de pobreza e uma limitação para a vida escolar (RIZZINI; RIZZINI; HOLANDA, 1997; BARROS; SANTOS, 1996). Quem trabalha na infância e no início da adolescência experimenta condições precaríssimas, que podem deixar marcas importantes: baixa escolaridade, salários baixos, sequelas na saúde. As longas jornadas, a precarização dos postos de trabalho e a insuficiente remuneração contribuem, também, para os processos de evasão escolar (CORROCHANO, 2004). Registros da PNAD/2007 informam que as mulheres e os negros e, mais especialmente, as mulheres negras, estão entre os grupos com menor remuneração, se comparados aos homens e brancos, nas mesmas funções, ainda que os níveis de escolaridade daquelas tenha subido, em especial, na última década do século XX (IBGE, 2007).

Por essa razão, tratando especialmente do nosso objeto, quando retomamos os níveis salariais dos usuários do PNQ (de um a dois salários mínimos) e sua escolaridade média (11 a 14 anos de estudo), percebemos que alguns anos a mais de escolarização não são, necessariamente, a resposta para melhor remuneração. Além disso, como parte significativa desse público, segundo indicado acima, é formada por desempregados e autônomos, jovens, mulheres e negros, grupos que experimentam desvantagens de diversas ordens na vida social, em especial quanto à renda, ficamos diante da constatação de que o melhor nível educacional verificado, nos usuários do PNQ, em relação aos níveis de escolaridade da força de

trabalho nacional, não é sinônimo de acesso a um melhor posto de trabalho e a uma melhor remuneração.

Sobre o tema, vale ressaltar o que observamos ao longo de uma década, em nossa experiência profissional com jovens trabalhadores: mais anos de estudo ampliam as possibilidades de acesso à ocupação (ainda que não formal e não necessariamente na área de aprendizagem experimentada), assim como melhoram o cuidado com a saúde e a compreensão do mundo, entre outros fatores. O acesso a melhores salários, porém, não acompanha necessariamente, aquele que estudou mais.

Por essa razão, podemos constatar que o aluno que participa do PNQ, apesar de deter um melhor nível de escolaridade, tem média de renda similar àquele com escolaridade inferior. Em outras palavras, este usuário tem escolaridade mais alta do que a média nacional, mas está subempregado, desempregado ou na condição de autônomo e tem renda igual à média do trabalhador brasileiro ocupado (um a dois salários mínimos).

Assim, feita nossa análise sobre a renda, encontramos um usuário de baixa remuneração, que teve acesso a um número maior de anos de estudo e que chega à qualificação de trabalhadores, motivado por conseguir aprender uma nova habilidade/ocupação (SAUL *et al.*, 2007b).

Esse quadro nos leva a uma nova reflexão. Se o usuário do PNQ tem renda entre um e dois salários mínimos e escolaridade entre 11 e 14 anos de estudo, onde estão os trabalhadores com renda e escolaridade inferiores a estas? Segundo a PNAD/2007, em seu estudo “Aspectos Complementares da

Educação de Jovens e Adultos e Educação profissional” (IBGE, 2007a), a qualificação inicial de trabalhadores (que recebe mais alunos do que a Educação Profissional) tem média de estudantes na faixa do Ensino Médio. Este mesmo estudo nos revela que 66,4% dos desempregados não chegam à qualificação profissional e muito menos à Educação Profissional. Tentando responder a estas indagações, ressaltamos que, pelos dados analisados, o PNQ não tem chegado aos trabalhadores de renda instável, inferior a um salário mínimo e, tampouco, tem chegado aos desempregados. Em outras palavras, ainda que os cursos oferecidos pelo Plano sejam bastante simples, aqueles usuários com menos escolaridade e renda não chegam até eles.

### **2.1.7 Perfil dos cursos.**

A estrutura de organização dos cursos do PNQ e respectivas áreas de formação são elementos fundamentais para sua compreensão, diante dos movimentos da economia brasileira, e para estudo da efetivação de seus objetivos. Iniciemos destacando a PNAD (2007), que revela que a maior parte das propostas de aprendizagens profissionais, no Brasil contemporâneo, apresenta perfil de qualificação inicial, ou seja, são formações curtas, realizadas fora do ambiente escolar. O PNQ é uma das concretizações dessas propostas.

Sobre esse Plano, o primeiro elemento que queremos destacar diz respeito à carga horária, em cuja normatização do Plano (BRASIL: MTE, 2003) encontramos críticas ao PLANFOR, uma vez que sua média de horas de qualificação está na faixa de 60horas/aula, o que, de fato, é uma

destinação bastante escassa para a realização de ensino de qualidade, mesmo no campo dos aprendizados simples. Nesse mesmo documento, fica estabelecida a meta de organização de formações com carga horária média na faixa de 200h/aula, no âmbito do PNQ, o que significa um avanço, mas que, ainda assim, nos parece insuficiente.

Investiguemos como esse quadro se concretiza. Segundo análise empreendida nas Secretarias de Trabalho e Renda, do Município do Rio de Janeiro, sobre cursos realizados em 2008, verificamos que a carga horária declarada, na totalidade das experiências, foi de 200 horas-aula, sem exceção<sup>108</sup>. No Estado do Rio, encontramos variação da carga horária praticada (dados relativos aos anos de 2005, 2006 e 2007). Ressaltamos que não tivemos acesso à informação da totalidade de cargas horárias praticadas, no total dos cursos do Estado. No Rio de Janeiro, a recomendação oficial é a mesma do Ministério do Trabalho, isto é, de efetivação de 200 horas-aula, conforme Edital PlanTeQ/RJ (RIO DE JANEIRO, 2008), documento de orientação às entidades formadoras, quanto ao acesso ao PNQ. Segundo análise empreendida, porém, verificamos que esta prática não é comum a todos os municípios. Segundo amostra aleatória realizada (em 10 municípios do estado)<sup>109</sup>, encontramos uma média de 120 horas-aula praticadas, mesmo diante da recomendação oficial, mas não podemos ampliar este dado para todo estado fluminense.

Outra fonte de pesquisa que nos auxiliou na construção deste tópico foram as notícias sobre as qualificações profissionais divulgadas através de

---

<sup>108</sup> Se considerarmos que os cursos têm duração média de 8 horas diárias, teremos experiências com duração média de um mês e meio.

<sup>109</sup> Segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Estado, Trabalho e Renda.

veículos de comunicação *online*<sup>110</sup>. Graças à ferramenta de informática, reunimos reportagens<sup>111</sup>, ao longo de 2008, a partir de palavras-chave relacionadas à qualificação profissional de trabalhadores. Do total levantado, 23% tratavam da divulgação ou de comentários sobre esses cursos. Em cerca da metade dessas reportagens relacionadas à divulgação, encontramos registros sobre carga horária. As informadas em tais divulgações estavam entre 100 e 120 horas/aula; mas é preciso registrar a existência de cursos do PNQ, nacionalmente, que falavam de 60, 80 horas/aula. Consideramos as limitações deste tipo de levantamento, mas não podemos deixar de registrar a existência desse perfil de carga horária, ainda que este não apareça nos documentos oficiais do Plano.

Reforçando nosso levantamento, na pesquisa da Unitrabalho realizada por Saul *et al.* 2007b, p.151) entre 2003 e 2005, encontramos o registro de que “[...] em 2003, os avaliadores detectaram que um número considerável de ações, dentro de muitos PlanTeQs, desenvolveu-se com uma carga horária menor do que a exigida”, o que corrobora a avaliação feita, acima, embora a nossa seja mais recente. Nesse mesmo estudo, de caráter nacional, os próprios usuários do Plano indicam a importância da ampliação da carga horária de formação. De fato, o Ministério do Trabalho e Renda admite que a

---

<sup>110</sup> O objetivo deste levantamento, inicialmente, era o de nos manter permanentemente informados sobre a aprendizagem de trabalhadores. Isso era feito através de ferramenta de busca de notícias via *internet*, a partir de palavras-chave, tais como PNQ, PlanTeQ, PlanSeQ, PlanSeQ bolsa família, avaliação PNQ, aprendizagem profissional, qualificação profissional, qualificação social e profissional e educação profissional.

<sup>111</sup> Levantamento de dados diários foi realizado, em 2008, de 23 de abril até 30 de setembro. Até a finalização da Tese, continuamos recebendo notícias diárias sobre qualificação, via *internet*, como forma de acompanhar informações novas sobre a área. Para efeito de apresentação dos dados, porém, ficamos somente com as informações colhidas no período acima descrito.

carga horária do PNQ está, ainda, aquém da meta proposta<sup>112</sup>, sinalizando a urgência necessária na modificação desse quadro.

Por outro lado, nos documentos oficiais do DIEESE e do MTE – Anuários da Qualificação (2005 e 2006) e Anuário dos Trabalhadores (2008) – encontramos as seguintes indicações de carga horária praticada nos cursos, nacionalmente: em 2004, temos uma carga horária nacional de 197,4 horas/aula; em 2005, 184,3; em 2006, 195,3; e, em 2007, encontramos a carga horária de 195,11, todas estas, ainda, aquém da determinação oficial do Plano. Estes dados indicam que tem havido melhora na efetivação do aumento do número de horas dos cursos, mas não foi suprimida, ainda, a existência de atividades de formação com as cargas horárias aquém do estabelecido, como as reveladas anteriormente. Da mesma forma, a ampliação do tempo de formação, sinalizada como desejável pelo MTE, também não foi alcançada.

O fato de termos nos deparado com carga horária de formação abaixo da média nacional, no Estado do Rio de Janeiro, nos leva a indagar sobre a qualidade das capacitações empreendidas, em especial, aqui. Da mesma forma, o fato de surgirem, em nossa pesquisa na internet, registros de cursos com tempo de duração curtíssimo, quando o PNQ já contava com cinco anos de implementação, é, para nós, um indício de que continuam existindo programas de qualificação com esse perfil, ainda que em menor escala.

---

<sup>112</sup> Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/noticias/conteudo/4458.asp>>; também, em: <<http://www.mte.gov.br/noticias/conteudo/6939.asp>>

Vale ressaltar, ainda, que, nacionalmente, os registros de maior carga horária praticada estão localizados nas escolas técnicas públicas (com média de 232,4 de horas/aula), ou seja, acima do estipulado pelo PNQ, seguido do Sistema “S”, com média de 199,1 horas/aula (dados de 2006, que permanecem estáveis em 2007). Vale frisar que estas instituições apresentam significativos índices de evasão, em especial o Sistema “S” (tema a ser retomado em subseção posterior).

Sobre as áreas de formação do Plano, tivemos acesso ao detalhamento dos cursos realizados no Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2005 a 2007. Através do edital do PlanTeQ estadual (RIO DE JANEIRO, 2008), pudemos verificar as ofertas de cursos para 2008. Também, tivemos acesso aos registros do Município do Rio de Janeiro, referentes às atividades de capacitação, no período de 2007 a 2008.

Já nas publicações da Unitrabalho, encontramos avaliações sobre a estrutura dos cursos, inclusive do ponto de vista físico, mas não as definições das áreas de profissionalização (ou de um padrão de oferta de formação). Também os Anuários do DIEESE não detalham os cursos oferecidos. Por outro lado, a PNAD 2007, em sua primeira avaliação sobre a Educação Profissional, revela que as áreas com mais estudantes de qualificação profissional são, em ordem decrescente: informática (45,5%), comércio e gestão administrativa (11,5%). Estes dados estão em consonância com aqueles por nós levantados, na presente pesquisa, mas a eles acrescentamos as áreas de serviços domésticos, produção de alimentos e estética, todos bem representados, em termos quantitativos.

Isto posto, iniciemos nossa análise pelo município do Rio de Janeiro. As qualificações oferecidas mantêm uma regularidade de áreas de formação, ou seja, ao longo dos anos de 2007 e 2008, estiveram dentro de cinco grandes áreas: assistência à saúde, como o curso de cuidador de idosos; a de comércio (estoquista, escritório, assistente administrativo); a área de hospitalidade (repcionista), hotéis e restaurantes e turismo (caixa, copeiro, garçom, camareira); informática (telemarketing, operador de computador/básico). Não há como negar que são geradores de aprendizagens simples, que formam profissões do campo simples, notadamente, na área de serviços.

Todos os cursos possuem 200 horas de carga horária, 47% deles exigindo, como condição de acesso, o Ensino Fundamental completo e 53%, solicitando o Ensino Médio, também completo. Vale a ressalva de que, apesar da simplicidade predominante nas áreas de formação, os níveis de escolaridade solicitados podem ser definidos como expressivos, já que exigem, no mínimo, nove anos de estudo. Recuperando debate já realizado, esta exigência pode explicar o fato de que a escolaridade média do usuário do Plano esteja na faixa entre 11 e 14 anos de anos de estudo, uma vez que, sem cumprir esse requisito, o acesso às qualificações fica inviabilizado.

No Estado do Rio de Janeiro, conforme dados de 2005, 2006 e 2007, da Secretaria de Trabalho, os cursos são realizados em áreas bastante diversificadas, com exigências de escolaridade no nível do Ensino Fundamental, exceto nas áreas relacionadas à indústria do petróleo. As qualificações verificadas possuem perfil simples e se localizam,

principalmente, nas áreas de informática (confeção de *home page*, básico em informática, montagem, configuração e manutenção de computadores e operador de *telemarketing*), no campo administrativo (atendimento ao público, auxiliar administrativo, auxiliar de departamento pessoal, recepcionista), no setor de cuidados domésticos (aperfeiçoamento da empregada, aproveitamento integral dos alimentos, eletricista predial básico, arrumadeira), artesanato (arranjos florais, básico de costura, técnicas de artesanato, artesanato em tecido, fabricação de velas decorativas), estética (cabelos afro, *mega hair*, maquiagem e manicure, estética pessoal) e hotelaria (camareira, recepcionista de hotel, copeiro, *barman*), o que revela, mais uma vez, a predominância do campo de serviços no PNQ.

Observamos que, ao longo dos anos de 2005 a 2007, existe constância na oferta dos cursos, ou, em outros termos, as áreas de aprendizagem profissional não sofrem significativa alteração. Como pequenas novidades, mencionamos que, em 2006, houve um aumento de vagas para a área de hotelaria e saúde (especialista em *home care* e primeiros socorros, respectivamente); e, em 2007, o aumento de vagas voltou-se para um campo de profissionalização pouco evidenciado, até então: a área de produção de alimentos, com cursos de desidratador de frutas, fabricante de vinagre e de patê. Uma vez que esses são cursos estabelecidos territorialmente, entendemos que essas variações respondem às demandas locais por formação.

Ao longo desses anos, no Estado do Rio, chama-nos, ainda, a atenção o fato de existirem formações específicas para a área de Petróleo e Gás – tais

como eletricitista para instalações petrolíferas e montador de andaimes para plataformas petroquímicas, por exemplo, demonstrando que a proposta de qualificação profissional do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), criado em 2003 e coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, especificamente para esta área da produção, deixava brechas para execução desses programas de capacitação mais simples, através do PNQ, ainda que os cursos mais complexos permanecessem em estrutura própria, mais sofisticada (que conta com formações mais profundas, bolsas de apoio, seleção pública de estudantes e número significativo de vagas). Com o fortalecimento do PROMINP, a partir de 2007, não coincidentemente, verificamos que as vagas para essa área, no PNQ, deixam de existir, revelando que a formação para esse campo passa a ser feita via PROMINP, somente<sup>113</sup>, o que denota que, no Plano Nacional de Qualificação, cabem somente as aprendizagens mais simples. Analisando o PROMINP, em relação ao PNQ, verificamos a priorização do primeiro, situado em área estratégica da economia, o que revela que a marca da proteção e formação de trabalhadores de campos produtivos mais lucrativos e organizados, iniciada em 1930, permanece a tônica. A lógica da produtividade no campo educacional prevalece.

Através do edital constante do Guia PlanTeQ/2008 tivemos acesso às informações referentes aos cursos oferecidos, no Estado do Rio de Janeiro,

---

<sup>113</sup> Em março último [2009], o governo federal noticiou que está organizando um PlanSeQ especial para área de petróleo e gás, em nove Estados, inclusive o Rio de Janeiro. Essa informação muito nos surpreendeu, uma vez que os recursos e cursos do PROMINP são mais significativos e apresentam melhor qualidade. Através desse PlanSeQ serão qualificados 18 mil trabalhadores, com recursos do FAT. Uma vez que os recursos do PROMINP são gerados através da indústria de petróleo e gás e com os reflexos da crise financeira do setor, entendemos que os recursos do FAT serão utilizados para potencializar esta ação. Notícia disponível em: <http://www.informesergipe.com.br/pagina.php?sec=5&&rec=23998>.

no referido ano. Verificamos que as formações, no Estado, aparecem arroladas por áreas, e que algumas delas foram recém criadas. Encontramos, novamente, as áreas de comércio e serviços, turismo, construção civil, transporte e logística (com a novidade da oferta de formação para motorista de ônibus urbano), gestão pública de trabalho e renda (de formação de mão-de-obra para a rede SINE), arranjos produtivos locais (para as áreas de couro e vestuário) e as novas áreas de formação em agronegócio e pesca, indústria naval, portuária e metal-mecânica. Estes campos de formação revelam demandas de áreas da economia fluminense e a resposta do Estado às mesmas, através da qualificação profissional. Esse quadro está em consonância com uma ideia bastante difundida pelo capital, no que tange à formação de trabalhadores: a afirmação de que o desemprego é resultado da falta de qualificação de mão-de-obra, isto é, a questão é decorrente de uma limitação pessoal de quem trabalha. Essa concepção está presente em documentos da Confederação Nacional da Indústria (2009) e aparece na mídia, diariamente<sup>114</sup>, desqualificando e despolitizando o desemprego e a falta de postos de trabalho.

Complementando análise das áreas de formação, constatamos crescimento, na área da construção civil, nacionalmente, via PlanSeQ/Bolsa Família. Editado a partir de junho de 2008, o PlanSeQ/BF tem como meta qualificar usuários do PBF (um de casa/família usuária), em 29 regiões metropolitanas brasileiras, dentre estas o Rio de Janeiro. As áreas

---

<sup>114</sup> Poderíamos citar muitas dessas notas, divulgadas na mídia, mas escolhemos uma, recente e bem expressiva deste quadro: *Falta de qualificação é entrave para quem procura emprego*. Disponível em: <[http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao\\_4/2009/04/29/em\\_noticia\\_interna.id.../em\\_noticia\\_interna.shtml](http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_4/2009/04/29/em_noticia_interna.id.../em_noticia_interna.shtml)>.

escolhidas para a qualificação são a construção civil e o turismo, mas a ênfase na primeira é evidente. A intenção é promover a preparação e a inserção desta força de trabalho proveniente do PBF; de cada família usuária, com renda *per capita* familiar de até 137 reais<sup>115</sup>, um membro possuidor de perfil específico – ter de 18 a 60 anos e escolaridade, pelo menos, de quarta série do Ensino Fundamental – poderá pleitear ser qualificado e, caso seja selecionado e conclua a capacitação, poderá atuar nas obras do PAC.

No contexto da ampliação do PlanSeQ/Bolsa Família, com sua declarada meta de preparar mão-de-obra para a construção civil, cresceram as aprendizagens para pedreiro, azulejista, encanador, eletricista, mestre de obras, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) veiculou em diversas mídias<sup>116</sup>. Se considerarmos que tivemos, em 2006, um total de 112.250 usuários concluintes, nacionalmente, entre todos os cursos do PNQ (DIEESE, 2008) e que a meta do PlanSeQ/BF é de 185.000 trabalhadores, ao longo de sua duração, constataremos quão significativa é a expectativa quanto a este Plano Setorial. Nesse sentido, vale lembrar a força que o setor da construção civil tem, na economia, bem como a sua expressiva representação, no governo Lula da Silva, que tem o dono de uma grande construtora como Ministro das Cidades<sup>117</sup> e que realiza um

---

<sup>115</sup> O teto máximo da renda *per capita* familiar do PBF foi ampliado, em abril de 2009. A intenção do MDS é ampliar o quantitativo de usuários do Plano, de 11,1 milhões para 12 milhões e novecentas mil. Esta informação está disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=878444&tit=Governo-amplia-faixa-de-renda-do-Bolsa-Familia>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

<sup>116</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2008. Também, em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2008.

<sup>117</sup> A construção civil tem crescido uma média de 5% ao ano, em relação ao PIB Nacional, segundo o IBGE e conforme matéria de grande veículo de comunicação baseada no mesmo.

plano de imenso impacto na área da construção, tal qual o PAC. Nessa linha, cabe recuperar a indagação de Braz (2007) sobre o PAC, “*crescimento para quem e para quem?*”.

Outra área de muito destaque, na formação proposta pelo PNQ, é o setor de serviços. Dados do Anuário de Trabalhadores 2008, de fato, revelam que este setor é o que mais cresce, nacionalmente, e em especial, na região Sudeste, representando, em média, 51% da força de trabalho ocupada, nas áreas metropolitanas, índice que se mantém estável desde 2004. Nesse setor, estão concentrados campos de trabalho bastante simples, que remetem ao aprendizado de condutas para atendimento ao público, assim como remetem às tarefas no pequeno comércio.

Pensando na predominância do setor de serviços, nos cursos do PNQ (apesar do recente crescimento da construção civil), lembramos de Antunes (1995), que analisa a transformação do operariado tradicional, nos países centrais, em decorrência de mudanças na base produtiva. Como resultados desse processo, o autor indica a desproletarização da produção, por meio da especialização desta força de trabalho fabril, e, paralelamente, a subproletarização (acompanhada do trabalho precário, terceirizado, desprotegido), em especial, nos campos periféricos da produção e na área dos serviços. Essa conjuntura de especialização das atividades centrais da indústria, de precarização, de terceirização dos demais postos de trabalho e

---

Informações disponíveis em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=321&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=321&id_pagina=1)>. E ainda em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u327711.shtml>>.

de expansão do setor de serviços, coloca novos desafios e demandas para a formação de trabalhadores.

O fato de que as qualificações do PNQ estejam concentradas nesse setor é uma das respostas do Estado à ampliação dos serviços<sup>118</sup>. Braverman (1987) localiza a expansão dos serviços no capitalismo dos monopólios e ressalta que o setor é o resultado da complexificação da produção industrial, que cria, em seu entorno, apoios diversos para a reprodução da força de trabalho. Na contemporaneidade, trata-se de formar para uma área em ascensão, ainda que também em ascensão estejam a precariedade dos postos de trabalho ali gerados. Por sua importância na dinamização da economia e geração de postos que atenderão ao trabalhador urbano, de escolaridade mediana, eleitor e formador de opinião, a predominância das aprendizagens no campo dos serviços, no âmbito do PNQ, não é uma coincidência.

Além desse mapeamento das áreas de formação dos cursos do PNQ, pesquisamos os conteúdos relativos aos mesmos, ou seja, os temas tratados no interior das qualificações, para além dos temas relativos ao fazer profissional específico. Este levantamento é importante, uma vez que estamos diante de uma qualificação que pretende ser inovadora e se propõe ser, ao mesmo tempo, *profissional* e *social*, conforme preconizado pelo Plano. Além disso, tão importante quanto o aprendizado da tarefa do trabalho em

---

<sup>118</sup> A Educação Profissional de nível médio tem oferecido, historicamente, formações vinculadas à área industrial (as matrículas, neste campo, estão na faixa de 2,0% de estudantes da Educação Básica, segundo os Anuários de QSP, de 2006 e 2007). As formações relacionadas à área dos serviços têm crescido, na atual conjuntura, em especial para o campo da administração e do turismo.

si, são os conteúdos que estruturarão o perfil do trabalhador que se pretende alcançar.

O Estado, como educador e organizador da formação, busca a legitimação da ordem, o reconhecimento de algumas demandas da força de trabalho e o consenso através de suas políticas, tendo como campo fundamental, para esta tarefa, a educação de trabalhadores. Gramsci (1984), em “Americanismo e Fordismo”, nos fala da importância desse tipo de controle sobre a força de trabalho. Nesse mesmo sentido, Rummert (2008; 2000) e Neves (2005) fazem seus estudos e indicam a tentativa de controle social, através da educação.

O PNQ, em seus conteúdos, concretiza um determinado tipo de formação de trabalhadores, também recortada pelo disciplinamento e pela adequação da força de trabalho às necessidades da produção (neste caso, a periférica). Além disso, o PNQ traduz a dinâmica do governo Lula da Silva, em sua amplíssima base política, formada pelo poder tradicional e por representantes de movimentos sociais que estiveram questionando o *status quo* nas últimas três décadas, o que gera um quadro de proteção da acumulação, com um verniz de aparente resposta a demandas históricas dos trabalhadores. Conhecer o perfil dos cursos do PNQ é mais um instrumento para compreensão desse processo.

Através dos documentos pesquisados, verificamos que a metodologia de ação do Plano inova, em relação ao PLANFOR, sendo denominada *pedagogia problematizadora* – por sua intenção de articular temas do fazer

profissional com a realidade social. Prevê a inclusão e a valorização de conceitos e conteúdos relativos à cidadania e aos direitos, relacionando-os ao aprendizado profissional em si. Ambos estão submetidos ao conceito de *educação integral*<sup>119</sup> presente e circunscrito ao Plano.

Graças a essa *pedagogia problematizadora*, segundo Saul *et al.* (2007a, p.158) tópicos como *direitos do trabalhador, legislação trabalhista, segurança do trabalho* etc. devem estar articulados ao fazer profissional em si, estando previstos como aprendizados dotados de carga horária, no PNQ. Para os usuários, porém, segundo a análise realizada por Saul *et al.* (2007b), para a Unitrabalho, esses conteúdos não estão entre os mais bem absorvidos, em termos de aprendizagem.

Em outras palavras, para o trabalhador usuário do Plano, o aprendizado da atividade produtiva em si é o que fica mais claro. A Unitrabalho entende que a limitação na percepção da relevância desses conteúdos revela que esses temas não foram satisfatoriamente articulados aos relativos ao fazer profissional. Segundo os avaliadores, os educadores mostraram ter dificuldade na articulação dos temas mencionados (direito de acesso à educação, à saúde, à participação, etc.), com conteúdos específicos de disciplinas que ministravam, sugerindo que a educação profissional e os temas de cidadania ainda não foram devidamente articulados por eles. (SAUL *et al.*, 2007a).

---

<sup>119</sup> Como discutido anteriormente, a formação integral é uma categoria cunhada por Marx e Engels e, posteriormente, aperfeiçoada por Gramsci, que trata de um aprendizado complexo, baseado no domínio da ciência, na compreensão das relações sociais e no cuidado com o corpo, que se realiza de modo articulado ao mundo do trabalho. Certamente, a formação integral de que trata o PNQ está muitíssimo aquém desta concepção, por sua estrutura, duração, qualidade da aprendizagem, metas.

Não queremos, aqui, creditar essa responsabilidade aos docentes do PNQ, retirando o foco das condições operacionais nas quais o Plano se desenvolve, que vêm sendo aqui discutidas. Em nossa avaliação, queremos ir além dessa percepção. Consideramos que a avaliação de trabalhadores desempregados e subempregados, que se constituem em usuários do PNQ, sobre temas como direitos trabalhistas e segurança no trabalho, pode ser bastante negativa diante de conceitos abstratos e distantes de sua realidade. Os conteúdos relacionados à cidadania e aos direitos, para fazerem sentido, precisam de concretude, e as condições reais em que a qualificação e a vida desses usuários acontecem – aprendizados ligeiros, simples, participação social e acesso a direitos inexistente ou frágil, experiência de trabalho precária – deixam essas informações no campo do abstrato.

Além disso, indagamos quais seriam as condições reais de trabalho dos docentes do PNQ e quais as possibilidades de efetiva execução da *pedagogia problematizadora*. O custo total da hora-aula, do PNQ, está na faixa de R\$2,50 por estudante (DIEESE, 2007; 2007a), o que nos dá um total de R\$500,00, para um curso com 200 horas de duração, incluídos aí valores referentes ao vale-transporte, lanche, custos referentes ao material de aprendizagem e remuneração do professor<sup>120</sup>. Isto nos dá a dimensão da limitação do salário desse docente.

Esses dados nos colocam a certeza de que não estamos diante de uma política que tem a satisfatória remuneração do docente como tema essencial.

---

<sup>120</sup> Vale ressaltar que, segundo o Guia PlanTeQ/RJ/2008, o custo hora/aula/aluno está na faixa de R\$3,50, ou seja, maior em R\$1,50 do que o custo médio nacional. Não temos, porém, elementos para avaliar esta diferença.

Além disso, se tomarmos a realidade de trabalho desses professores<sup>121</sup> como aproximadas às condições dos docentes do Projovem Trabalhador, por exemplo – programa, atualmente, vinculado à mesma estrutura de qualificação e de formação do MTE, da qual já tivemos a oportunidade de nos aproximar profissionalmente –, encontraremos um quadro de precariedade das condições do exercício da docência. Estamos falando de docentes que trabalham subcontratados, com frequentes atrasos em seus salários, em espaços formativos improvisados e/ou inadequados.

Fechando o aspecto das condições de trabalho do professor e sua relação com os conteúdos ministrados, indicamos as limitações da ordem do espaço físico, do conforto e do acesso a equipamentos (computadores, por exemplo), segundo admitem os próprios avaliadores (SAUL *et al.*, 2007a, p. 179) do Plano. Segundo eles, o acesso aos materiais necessários ao aprendizado (apostilas, equipamentos) foi o item mais mal avaliado pelos usuários – *“a relação computador-aluno e a quantidade de equipamentos também têm sido itens severamente criticados”* – o que tem reflexo nos processos de ensino e de aprendizagem, certamente.

Para além das condições materiais em si, existe outro aspecto que merece ser avaliado e, por isso, retomamos o debate sobre os conteúdos da formação. Queremos destacar a importância dos aprendizados relacionados aos direitos do trabalhador, aqui comentados (que significam um avanço, em relação aos conteúdos do PLANFOR, é preciso reconhecer), mas não podemos deixar de mencionar outros assuntos trabalhados nos cursos.

---

<sup>121</sup> Considerando as condições do trabalho docente, no país, e o fato de que tanto o PNQ quanto o Projovem Trabalhador encontram-se na mesma estrutura de execução de política, esta comparação não nos parece infundada

Para o levantamento de dados sobre os conteúdos dos cursos, utilizamos Guias PlanTeQ/2008, as publicações de avaliação da Unitrabalho, os Programas Especiais de Qualificação (ProEsQs), contidos no PNQ, e o noticiário sobre a qualificação profissional. O material que apresenta melhor qualidade de detalhamento acerca dos conteúdos é o Guia PlanTeQ- RJ/2008. Este indica os seguintes temas como conteúdos gerais a serem abordados: comunicação oral, escrita e raciocínio lógico matemático; saúde, segurança no trabalho, educação ambiental, cidadania, direitos humanos, sociais e trabalhistas; empoderamento, gestão, autogestão, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade, além do aprendizado de um fazer profissional em si.

No levantamento de notícias sobre as qualificações previstas no PNQ, encontramos referências à autogestão (terminologia politicamente correta, que vem substituir o empreendedorismo), ao cooperativismo e à competitividade, como assuntos presentes<sup>122</sup>. Esses temas não aparecem na avaliação do Plano feita pela Unitrabalho, pela metodologia de coleta de dados utilizada (a pesquisa não tratou dos conteúdos). Outros assuntos que se somam a estes são a economia solidária, a higiene, desenvolvimento sustentável, cultura da produção, empreendimento econômico solidário, segundo explicitado no ProEsQs<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Disponível em: <<http://www.geranegocio.com.br/cearajovemempreendedor>>, acesso em: 12 jul.2008; em: <<http://jornalcidade.uol.com.br/paginas.php?id=28412>>, acesso em: 29 jun. 2008; em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/21/materia.2007-09-21.0086422318/view>>. (acesso em: 26 jun. 2008); em: <<http://blig.ig.com.br/blogdocarioca/2009/03/12/plano-territorial-de-qualificacao-planteq-e-do-plano-setorial-de-qualificacao-planseq-vaio-capacitar-mais-de-25-mil-pessoas-no-rio>> (acesso em: 13 abr. 2009), entre outras matérias.

<sup>123</sup> Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnq/ProEsQs\\_Publicacao.pdf](http://www.mte.gov.br/pnq/ProEsQs_Publicacao.pdf)>

Nos noticiários sobre a qualificação, chegamos aos conteúdos praticados pelo Sistema “S”, onde são executados número significativo de cursos do PNQ. Lá encontramos conteúdos similares aos citados acima. No SENAC, por exemplo, em 2008, foram realizados cursos de gestão, hotelaria, imagem pessoal, turismo, garçom, cozinheiro, salgadoeiro e vendedor, que continham, além dos aprendizados profissionais em si, os temas do empreendedorismo e do empoderamento<sup>124</sup>.

Do levantamento de conteúdos, depreendemos a intenção de mobilizar o trabalhador para a sua responsabilidade diante das exigências de sua permanente qualificação, da elevação de sua produtividade e, principalmente, da necessidade de criação de alternativas de geração de renda, para além de mercado de trabalho formal. Estamos falando, portanto, de aprendizados para um mundo do trabalho instável e precário, onde é preciso empreender individualmente, e onde o poder e a participação estão neutralizados e desqualificados em seu caráter político.

Partiremos agora de outro ponto de vista sobre os conteúdos do PNQ. Falaremos do pensamento do patronato quanto aos conteúdos a serem abordados, na formação de trabalhadores. Sobre o assunto, citamos matérias relativas ao pensamento empresarial encontradas em nossa pesquisa. A primeira delas, de Remígio Todeshini, trata de educação corporativa (TODESHINI, 2004). Este autor já ocupou a Secretaria de

---

<sup>124</sup> O debate em torno do empoderamento acontece, na sociedade brasileira, a partir da década de 1990, influenciado por organismos internacionais de financiamento, que buscavam determinar políticas para jovens e mulheres (IULIANELLI, 2003). “Empoderar” vem do inglês *empowerment*, que significa dotado de poder. No entanto, essa ideia foi neutralizada, no caráter político que o termo poderia conter, pelas intenções desses organismos.

Políticas Públicas de Emprego, vinculada ao MTE, no governo Lula da Silva, e elaborou a Introdução o documento oficial do *Plano Nacional de Qualificação - PNQ, 2003-2007* (BRASIL: MTE, 2003), o que nos dá uma amostra de sua aproximação com o tema. Ele assina, ainda, um dos artigos no material de avaliação do PNQ, pela Unitrabalho, sendo um importante interlocutor do Estado com o empresariado, em termos de qualificação de trabalhadores. Este autor afirma a importância da colaboração entre recursos públicos e privados na efetivação das políticas de qualificação, assim como ressalta o atendimento prioritário aos mais vulneráveis econômica e socialmente, ressaltando a lucratividade da formação para os mais pobres, tanto para executores, como para usuários. Todeshini trata, ainda, da responsabilidade social das empresas na execução da formação de trabalhadores.

Outros materiais importantes sobre o tema vêm da CNI, tais como a publicação *Educação para a Nova Indústria* (CNI, 2007), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMIG)<sup>125</sup>. Estes tratam da relevância dos conceitos acima identificados na formação de trabalhadores – empreendedorismo, colaboração, auto-gestão –, em todos os níveis educacionais. Expressa a avaliação da indústria – vale mencionar que o maior quantitativo de vagas do PNQ está localizado no setor de serviços, mas precisamos indicar a hegemonia do pensamento industrial na formação profissional e na gestão

---

<sup>125</sup> Disponível em: <[http://remigio-todeschini-diesat-jos-lobes-feij-mp3-download.kohit.net/\\_/336480](http://remigio-todeschini-diesat-jos-lobes-feij-mp3-download.kohit.net/_/336480)>, acesso em 01 jun. 2008; também em: <[http://fiepb.com.br/noticias/2007/11/22/cni\\_apresenta\\_programa\\_educacao\\_para\\_a\\_nova\\_industria\\_no\\_senado](http://fiepb.com.br/noticias/2007/11/22/cni_apresenta_programa_educacao_para_a_nova_industria_no_senado)>, acesso em: 05 maio 2008.

da força de trabalho. Rodrigues (2007; 1998b) contribui para essa reflexão e destaca a influência dos organismos de representação do capital na organização das políticas educacionais, desde o início do século XX, conduta que se faz, hoje, intensamente presente. O PNQ incorpora essa demanda, o que se traduz não somente nos conteúdos trabalhados, mas na estrutura aligeirada, enxuta e de baixo custo da formação viabilizada. Neste marco, lembramos Gramsci (1988), quando este afirma que a hegemonia vem da fábrica.

### **2.1.8 Entidades executoras e financiamento.**

Passamos a analisar, agora, os dados referentes às entidades executoras da formação proposta no PNQ e ao financiamento do Plano. Para tanto, queremos destacar números analisados a partir da PNAD/2007 (IBGE, 2007), que ganharam os meios de comunicação, em maio de 2009, e que tratam da qualificação profissional, em termos nacionais, acreditando que comentá-los nos ajudará na presente reflexão. O que dizem estes dados: somente 22,4% do total de estudantes da formação profissional, em todos os níveis, vêm de instituições públicas. Dentre as instituições executoras privadas, 20,6% representam o Sistema “S” (historicamente, um importante executor das ações de qualificação de trabalhadores) e 59% representam as ONGs, escolas privadas e sindicatos. Os dados relativos ao PNQ guardam consonância com a PNAD/2007 (IBGE, 2007), por indicarem, como principal entidade executora das qualificações, o Sistema “S” que, não podemos esquecer, recebe recursos públicos, mas apresenta perfil de instituição

privada. Também, na realização das atividades do PNQ, tem sido crescente a presença das ONGs. Em resumo, os dados nacionais da qualificação profissional apresentam elementos que não entram em choque com o observado no PNQ.

Segundo o Plano (BRASIL: MTE, 2003) e a Resolução 575/2008, em seus artigos 13 a 17, a execução dos cursos não está restrita ao setor público. Muito ao contrário disso, serão firmados convênios com entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos e com empresas especializadas, nos termos da lei, na intenção de realizar as ações do PNQ, inclusive ministrar os cursos. Poderão se candidatar à execução do PNQ: os Centros e os Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFETs e IFETs, respectivamente); escolas públicas profissionais em todos os âmbitos, empresas públicas e órgãos da administração pública, universidades públicas e outras instituições de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo MEC, serviços nacionais de aprendizagem, centrais sindicais, confederações empresariais e de trabalhadores, fundações, institutos e outras instituições especializadas em qualificação social e profissional, entidades não governamentais sem fins lucrativos que realizem, reconhecidamente, a QSP, bem como instituições da área da tecnologia, pesquisa ou inovação. São impedimentos para se tornar executor do PNQ, a existência de dívida ativa com a União e a prática de irregularidades em relação à legislação. São vedadas, ainda, as organizações que tenham, em seus quadros, dirigentes ou ex- dirigentes de entidades inadimplentes na utilização de recursos do FAT.

Como podemos ver, há um larguíssimo escopo de possibilidades de instituições candidatas à execução do PNQ, bastando para tanto, ter experiência comprovada em prover ações no campo da formação de trabalhadores (o que percebemos como critério flexível, na medida em que encontramos instituições de recente existência, na execução do PlanSeQ/Bolsa Família, por exemplo), não se enquadrar nos impedimentos acima citados e apresentar modesta contrapartida financeira, da ordem de 10% dos recursos encaminhados pelo FAT<sup>126</sup>. Em outras palavras, as exigências administrativas e pedagógicas para se candidatar à execução do Plano não são impeditivas.

Mapeando a execução do Plano, segundo os Anuários de QSP de 2006 e 2007 e o Anuário dos Trabalhadores: 2008, as entidades que mais realizam qualificações são, em ordem decrescente: o Sistema “S”, que, em 2003, qualificou 26,6% do total de usuários; em 2004, 28,4% destes; em 2005, 32,6%; e em 2006, 24,2% dos participantes. No segundo grupo, encontramos as ONGs, com 16,6% do total de cursos, em 2003; 20,1%, em 2004; 19,8%, em 2005; e 22,2%, em 2006. De fato, os dados da PNAD (IBGE, 2007), segundo registramos, não diferem do PNQ, ou seja, a qualificação profissional, no Brasil contemporâneo, é realizada pela iniciativa privada.

Em relação às ONGs, verificamos evidente processo de ampliação de sua ação. De 2003 a 2006, sua participação cresceu seis pontos percentuais,

---

<sup>126</sup> Considerando que as entidades executoras podem oferecer um ou mais cursos e que, em 2008, segundo o Guia PlanTeq, do mesmo ano, existiram cursos orçados em R\$37, R\$42, R\$18 e até R\$8 mil reais totais, a contrapartida de 10% não significa um impedimento importante para entidades menores.

o que nos leva a supor que tem havido um deslocamento do poder de execução dos cursos, do Sistema “S” em direção às ONGs. Nesse sentido, podemos afirmar que os recursos do FAT estão chegando às Organizações Não Governamentais de forma crescente. De fato, segundo Barbosa e Deluiz (2008), a atuação das ONGs, no campo da qualificação profissional – em expansão desde os governos FHC –, cresceu, significativamente, também no governo Lula da Silva. Expressam esse quadro o crescimento das chamadas parceiras com ONGs, para execução de políticas educacionais, tais como o PNQ, ações no contraturno escolar e o Projovem, por exemplo. Essa prática está fundamentada em possibilidades legais abertas nesse campo, ampliadas, especialmente, no das políticas de formação para a juventude.

Também, no período de 2006 a 2007, os Anuários de QSP e de Trabalhadores revelam crescimento de ações executadas por ONGs. Apesar de não fazermos qualquer defesa da estrutura do Sistema “S” (que administra vultosas quantias, geradas pelos trabalhadores, recebe financiamento para executar as formações do PNQ e permanece oferecendo cursos pagos, nas modalidades da qualificação inicial, técnica e superior), é preciso ressaltar que este é um antigo executor de políticas de qualificação de trabalhadores, inclusive aquelas nos patamares mais simples da produção, tendo construído importante rede de prestação deste tipo de serviço. Essa infraestrutura física e profissional de formação do Sistema “S” deve ser reconhecida. Ainda assim, este sistema tem perdido espaço de execução para as ONGs, como expressão do fenômeno da expansão dessas instituições, aqui citado. Pesquisa realizada em associação entre o IBGE, o

IPEA e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)<sup>127</sup> identificou a existência de 338 mil instituições com esse perfil, das quais 7,2% desenvolvem ações no campo da saúde e da educação, nacionalmente, predominando, na Região Sudeste, esse tipo de atividade. Vale frisar que as instituições confessionais (que atuam, historicamente, nas áreas educacional, da assistência e da saúde) caracterizadas como ONGs, aumentaram em número, nacionalmente, e também na região Sudeste. O crescimento das ONGs, na execução do Plano, guarda relação com este processo mais amplo.

Sobre o tema, encontramos, na Região Sudeste (em especial, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro), as menores cargas horárias de curso. Este quadro tem repercussão no valor financiado, uma vez que a base de cálculo do PNQ está, oficialmente, centrada no trinômio aluno-carga horária-perfil do curso. As turmas têm uma média de 20 alunos, e a variação do valor será determinada pela infraestrutura demandada pela própria formação. Sendo assim, encontraremos uma média de custo dos cursos, no Rio de Janeiro, na faixa de R\$469,00 por estudante, em 2005, R\$442,40, em 2006, e R\$546,00, em 2007, conforme Anuários pesquisados, havendo uma elevação total da ordem de 19%. Isto revela o crescimento dos custos, sem que cursos mais complexos tenham sido inseridos na grade do PNQ. Além disso, as formações mais elaboradas e dispendiosas (como na área de petróleo e gás) foram transferidas para o PROMINP. Nesse sentido, as razões para elevação dos custos da qualificação são, portanto, da ordem da execução – e não da

---

<sup>127</sup> Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/tab07.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2009

sofisticação – dos cursos e precisam ser analisadas. Em outras palavras, a ampliação da presença das ONGs, na execução do Plano, vem acompanhada do aumento dos custos dos cursos, o que nos faz repetir que este dado precisa ser melhor avaliado, mas não detemos informações para tanto.

Isto posto, vejamos, então, como tem sido realizado o financiamento da qualificação profissional, através da alocação dos recursos do FAT. Segundo o Anuário QSP de 2006 (DIEESE, 2007), a participação das atividades de qualificação no total de despesas do FAT sofreu significativo decréscimo, no final dos governos FHC. Vale registrar que, nos governos FHC, eram gastos, em média, 5%, dos recursos deste Fundo na qualificação de trabalhadores, o que significava um percentual modesto, mas inovador, uma vez que se tratava da primeira experiência de financiamento específico para essa finalidade. No último ano de mandato de FHC, esse investimento caiu, abruptamente, para 1,3%, provocando escassez e precariedade naquelas formações (no período, trabalhávamos com formação de jovens trabalhadores e, de fato, a queda de investimento nesse campo foi sentida intensamente, na quantidade e na qualidade).

Lula da Silva, em seu primeiro mandato, inicia com o montante de 0,3% de investimento, em 2003, apesar do destaque dado ao tema em seu Plano de Governo e no Plano Plurianual. Concretamente, este valor médio investido permanece inalterado e ainda não chegou a um ponto percentual (o último índice divulgado é o de 0,4%, em 2007). Certamente, é um investimento mínimo para uma ação que tem *status* de programa essencial de governo e que é apontada como estratégia fundamental para o

desenvolvimento. Além disso, o PNQ apresenta-se como a superação do PLANFOR de FHC, o que, na prática, não vem se delineando. Em outras palavras, o governo FHC, mesmo implementando a Reforma do Estado, disponibilizou mais orçamento para a qualificação inicial e continuada de trabalhadores do que o atual governo.

De fato, em recursos aplicados no SPE, o investimento em qualificação é um dos menos valorizados. Somente as ações de combate à escravidão e, surpreendentemente, de geração de emprego, trabalho e renda, recebem investimentos menores. Sendo assim, para a qualificação, foram executados 52,2 milhões, em 2003; 75,3 milhões, em 2004; 84,7 milhões, em 2005; 81,8 milhões, em 2006; e, finalmente, 61,4 milhões, em 2007, evidenciando crescimento inicial e posterior queda.

Tais recursos estão, comparativamente, bem abaixo das demais rubricas do SPE, como, por exemplo, o pagamento do Seguro Desemprego, que é o primeiro montante de recursos (em tendência de crescimento de 20%, de 2004 a 2007), o que é plenamente justificável e necessário, mas ainda aquém da necessidade dos trabalhadores, em face do desemprego e da desproteção social. Assim, se considerarmos a baixa cobertura e que a média de seguros pagos está na faixa de 1,4 salários mínimos, veremos o quanto os custos de proteção do trabalhador têm pouca expressividade.

Ainda analisando a distribuição de recursos do FAT, o segundo investimento mais significativo do SPE diz respeito aos valores transferidos ao BNDES (que apresentam crescimento médio de 14%, no mesmo período,

saindo de R\$6.687 milhões, em 2004, chegando a 2007 com R\$7.647 milhões), enquanto, para a qualificação, saímos de R\$75,2 milhões e caímos para R\$61,4 milhões, no período 2003 a 2007. Como discutido em momento anterior, a função de capitalização dos projetos privados, via recursos dos trabalhadores, pelo BNDES (prática que tem crescido significativamente, sob a justificativa de enfrentar a crise), é um problema a ser questionado e enfrentado pela sociedade brasileira.

Verificamos, portanto, um crescimento pouco expressivo de investimentos na qualificação profissional, nos anos iniciais do governo Lula da Silva, a despeito do discurso em torno da valorização da qualificação. Essa dicotomia pode ser analisada através das metas declaradas no Plano e sua irreal concretização, bem como através da associação simplificada entre qualificação e acesso ao emprego, contida no PNQ e no conteúdo ideológico veiculado por esse tipo de formação. Entendemos, a partir da confrontação da realidade com o destaque midiático dado à qualificação da força de trabalho, que essa política tem sido utilizada, ideologicamente, por governos e empresários, como a solução para o desemprego e para *reparar* a pobreza; mas esse discurso não se concretiza, seja na destinação financeira seja na qualidade da preparação dos trabalhadores, entre outras limitações aqui apontadas. Em termos concretos, apresentamos dados de 2007, referentes ao relatório da Controladoria Geral da União (CGU). Neste, verificamos que R\$120.422.509 foram destinados ao PNQ, naquele ano; mas, diante de contingenciamentos, foram aplicados, efetivamente, R\$64.294.358, ou seja, constatamos a não aplicação de quase 50% dos recursos da formação de

trabalhadores, o que revela o precário financiamento desse programa, apesar do discurso em contrário.

Para termos um padrão comparativo do investimento na formação de trabalhadores, em relação a outras políticas do campo educacional, citamos que o montante destinado à Educação, em 2007, está na ordem de 117 bilhões, segundo o INEP, ficando em 4,6% a sua representação em relação ao total do PIB – valor, certamente, aquém das necessidades de uma educação pública e de qualidade, visto que a estimativa próxima do ideal, para tanto, está torno de 10% do PIB, no mínimo. Para 2009, já estão previstos novos contingenciamentos para a área educacional<sup>128</sup>. Por outro lado, a Educação Profissional de nível médio recebeu incrementos (a meta é chegar a 214 unidades federais de Educação Profissional, nos moldes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), o que representou mais 1,1 bilhões para este segmento educacional)<sup>129</sup>. De fato, o investimento nos CEFETs, transformados em Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs), criados ao final de 2008, conforme legislação aqui citada – executores, inclusive, de graduações plenas e de menor duração, denominadas cursos pós-médios – têm concretizado a expansão do projeto de educação, no governo Lula da Silva, nos moldes do produtivista do REUNI, o que não é uma coincidência.

---

<sup>128</sup> “Corte no orçamento do MEC chega a 1,2 bilhões” foi reportagem que circulou nos principais veículos de comunicação, no início de março/2009. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/03/30/ult105u7808.jhtm>>. Acesso em: 30 mar. 2009

<sup>129</sup> A reportagem “Lula defende Ensino Profissionalizante” foi abordada intensamente pela mídia disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1034700-5604,00.html>>, acesso em 10 mar. 2009. A valorização do Ensino Técnico, de viés produtivista, tem sido tema recorrente no campo educacional.

Este quadro de ampliação de investimentos da Educação Profissional e da Educação Superior, segundo a adesão das instituições de ensino a um projeto educacional que aligeira e reduz as funções de pesquisa e extensão. Este se integra a um paradigma de formação e desenvolvimento científico periférico e subordinado (OLIVEIRA, 2009), que prima pela produtividade, em detrimento da qualidade. O PNQ não teve seus recursos expandidos, mas se constitui em uma das peças desse processo, na medida em que prepara força de trabalho também sob lógica produtivista.

O Brasil é apontado, internacionalmente, como a nona economia do mundo e como detentor de um PIB que representa 2,7% do total mundial, segundo o Ministério da Fazenda<sup>130</sup>. Efetivamente, os recursos disponibilizados para a educação e para a proteção dos trabalhadores, em todos os níveis, inclusive no SPE, é bastante frágil em face do montante de recursos acumulados e do importante crescimento do PIB, nos últimos anos (em média, 4% ao ano, segundo Anuário dos Trabalhadores: 2008, e um total de 110%, se considerarmos todo o século XX (segundo o IBGE (2006), na publicação *Estatísticas do Século XX*). Trata-se da evidência de que, em nossa realidade de país periférico e detentor de um paradigma de administração estatal caracterizado pela perpetuação do padrão de concentração de renda, poder e pela proteção do capital, o crescimento econômico não vem acompanhado de investimento na proteção social.

Concluindo este item, em resumo, podemos afirmar que os cursos do PNQ têm oferecido qualificações ainda aquém das 200horas/aula previstas,

---

<sup>130</sup> Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220307-PIB-IBGE.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2009.

estão situados, principalmente, na área de serviços, são executados principalmente pela iniciativa privada (Sistema “S”) e crescentemente, por ONGs, que nem sempre possuem a experiência necessária à execução da tarefa formativa. Em resumo, o presente item nos traz elementos que revelam limitações diversas à qualidade das aprendizagens do Plano.

### **2.1.9 Efetividade: impactos do PNQ na vida dos trabalhadores.**

Para tratar da efetividade do Plano para os trabalhadores, partimos da avaliação da evasão, da inserção no mercado de trabalho e do crescimento do nível de escolaridade formal, visto que estes são padrões de qualidade indicados pelo próprio Plano, além de os dois últimos se constituírem em metas do PNQ. Para essa análise, contaremos com os Anuários do DIEESE (2006; 2007; 2008), com dados estatísticos do IBGE, bem como com apontamentos sobre o Plano empreendidos pela Unitrabalho e pela CGU. Os dados relativos ao Plano, vale frisar, referem-se ao público de concluintes.

Iniciaremos pelos índices de evasão dos cursos, os quais, apesar de não estarem em patamares altos, se considerarmos a média nacional, precisam ser analisados, por região, percebendo suas áreas mais críticas e as razões para tanto. Na região estudada, encontramos índices que variam de 7,1% a 6,8%, no período que vai de 2003 a 2006, revelando uma queda discreta das desistências e uma adesão total significativa de usuários, no

Sudeste – cerca de 93%. Quais seriam as razões desta maior adesão, na segunda região em oferta de cursos?<sup>131</sup>

Partimos da hipótese de que estamos em uma região rica em recursos institucionais e financeiros, elementos que podem funcionar como facilitadores de uma melhor estrutura para adesão e permanência nos cursos (apoio para transporte e alimentação efetivos, por exemplo). De fato, o Guia PlanTeQ 2008 do Rio de Janeiro ressalta esses elementos como parte indissociável da efetivação dos cursos; mas essa necessidade nem sempre está bastante clara e presente, em outros Guias analisados. Além disso, estamos falando de uma região forte, em termos econômicos, detentora de um parque industrial desenvolvido, de um setor de serviços diversificado e receptora histórica de investimentos importantes<sup>132</sup>, potencializados pela aproximação entre os governos estadual e federal. Esse quadro contribui para o destaque do PNQ, na região.

Acrescentamos a essa reflexão nossa percepção de que o perfil de curtíssima duração das formações, também, influencia positivamente a taxa de adesão, uma vez que o trabalhador não precisa fazer um grande investimento de tempo para as aprendizagens. Além disso, os processos de seleção para acesso ao Plano não são complexos para um trabalhador com o perfil de escolaridade do usuário do Plano, como não o são para aqueles

---

<sup>131</sup> A primeira região em investimento do PNQ é o nordeste, importante base do governo Lula da Silva.

<sup>132</sup> Na matéria “Crédito concentrado e baixa concorrência bancária ampliam efeitos da crise, diz Ipea”, da Agência Brasil, o IPEA indica que as regiões Sul e Sudeste recebem 70% dos créditos e investimentos nacionais, o que potencializa diferenças regionais.

Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/04/07/materia.2009-04-07.7391934698/view>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

vinculados ao sistema SINE. Basta inscrição no SINE ou em um CRAS, no caso do PlanSeQ/BF.

Focando, agora, nos índices de oferta de vagas e nos de evasão, relacionados às instituições de ensino, verificamos que as duas organizações com maior quantitativo de usuários evadidos são, nesta ordem, o Sistema “S” (com 7,8%, 8,8% e 9,3%, no período de 2004 a 2006, nacionalmente) e as ONGs (com 4,1%, 4,5% e 6,6%, relativos ao mesmo período). Estas são também as maiores instituições, em oferta de vagas, na ordem de importância mencionada, o que nos remete a uma lógica numérica para compreensão do fenômeno – quem oferece mais vagas terá mais evasão. Precisamos, porém, ir além desta primeira percepção.

O acesso às vagas e o nível de exigência quanto ao perfil prévio do educando – segundo o Anuário de QSP (DIEESE, 2007), não existem pré-requisitos escolares específicos para acesso aos cursos, em 74,4% das ofertas, nacionalmente, ao longo do ano de 2006<sup>133</sup> - influenciam os bons índices de adesão aos cursos. Contraditoriamente, porém, o segundo aspecto termina, na verdade, por influenciar os níveis de evasão. Melhor explicitando nossa ideia: a falta de exigência de domínio de conteúdos prévios por parte dos usuários do PNQ, sem a oferta efetiva de suportes de aprendizagem que minimizem dificuldades, no decorrer do curso – aulas de apoio, contato com a rede oficial de ensino, suporte material – terminam por fazer com que o trabalhador matriculado se depare com dificuldades e abandone o curso.

---

<sup>133</sup> Devemos ressaltar que, segundo nossa análise, essa baixa exigência de escolaridade não se fez tão evidente, no Estado do Rio de Janeiro, conforme debate já aqui realizado.

O maiores índices de evasão estão no Sistema “S”, sendo crescentes, de 2004 a 2006, chegando a uma média de 9,3% de abandono da atividade, no final deste período. Neste Sistema, encontramos concentração de cursos com maior nível de complexidade, em especial no SENAI, organizador de formações para a indústria. Estes cursos reúnem aprendizados que exigem domínio de conteúdos de base mais complexa, e a ausência destes pode comprometer a aprendizagem.

O segundo grupo de cursos com importantes níveis de evasão é formado pelas ONGs, segundo dados de 2005 e 2006, seguidas de perto de um grupo composto por instituições especializadas em educação profissional, tais como fundações e escolas profissionalizantes. No caso das ONGs, vale lembrar que os dois governos FHC aprofundaram a participação dessas instituições na execução da qualificação profissional de trabalhadores, no Brasil, e o governo Lula da Silva não rompeu com este processo. A análise das evasões, nesse grupo, é bastante complexa, uma vez que é difícil identificar quem são organizações executoras de aprendizagem profissional propriamente dita. A relação nominal dessas instituições, seus mantenedores e campo de atuação não é publicizada, nem pelo Estado, nem pelo Município e tampouco pelo Ministério do Trabalho, embora esta informação devesse ser de domínio público. Concretamente, a falta de divulgação das ONGs executoras da qualificação limita nossa análise e não nos permite verificar quais os cursos realizados em cada Organização e qual a respectiva estrutura, bem como as razões para a evasão ocorrida. Sendo

assim, não podemos ir além da consideração de que a frágil estrutura de apoio para permanência nos cursos, nas ONGs, influencia esse processo.

Outro grupo de instituições com índices de evasão significativos é composto pelas escolas técnicas públicas. Estas, em 2006, tiveram média de abandono de seus cursos da ordem de 8,8%, passando a integrar o terceiro grupo em taxa de evasão. Esse quadro nos leva a relacionar, mais enfaticamente, esses índices com a maior complexidade dos cursos ali oferecidos, uma vez que são instituições formais de ensino, detentoras de infraestrutura para este fim, da mesma forma que ocorre no Sistema “S”. A constatação desses indicadores de evasão, nas escolas técnicas, nos faz pensar que quanto mais formal a instituição proponente de cursos, maior o nível de exigência da formação de trabalhadores, o que poderia prover qualidade à experiência da qualificação. No entanto, a falta de infraestrutura material e de suportes para a aprendizagem do educando faz com que essa maior exigência resulte em evasão.

Vale lembrar que, apesar de o nível formal de educação dos usuários do PNQ não ser baixo, como já assinalado aqui, indagamos a respeito da qualidade dos conteúdos dominados por estes, que, segundo a análise realizada, são predominantemente desempregados e autônomos. Cabe-nos algumas indagações: qual a qualidade da educação a que estes trabalhadores tiveram acesso? Seus estudos foram realizados na idade adequada, ou posteriormente? Em instituições regulares ou de ensino supletivo?

Buscando entender a qualidade educacional a que os trabalhadores usuários do PNQ tiveram acesso, analisamos o Ensino Médio – que é o nível escolar em que os usuários do PNQ estão mais concentrados, no Sudeste, e verificamos que o número de matrículas diminuiu em 4,5%, na região (MEC: INEP, 2006). De fato, o Ensino Médio representa somente 21% da rede de ensino, no Sudeste, dos quais apenas 14% são escolas públicas (DIEESE, 2008). Complementa este quadro o fato de que as taxas de evasão escolar crescem quanto mais elevados os níveis de escolaridade, o que dá ao Ensino Médio importante índice de evasão de estudantes: os 27 milhões de brasileiros que saíram do Ensino Fundamental, apenas oito milhões permaneceram para cursar o Ensino Médio, em 2008, conforme Censo Escolar da Educação Básica de 2007 (MEC: INEP, 2007). Além disso, a defasagem idade-escolaridade, nesse grupo, está na ordem dos 30%. De fato, Kuenzer (2000) alerta de que esse segmento não tem sido prioridade de sucessivos governos e que esse fato está relacionado às recomendações de organismos internacionais, quanto à ampliação de vagas e investimentos no Ensino Fundamental.

Considerando que a qualidade educacional a que os usuários do PNQ têm acesso é a descrita acima, é possível afirmar que não são apenas os níveis de escolaridade que explicam a evasão e as dificuldades de permanência nos cursos, por parte daqueles, mas as possibilidades reais de aprendizagem ao longo da vida escolar desses trabalhadores. Uma vida escolar precarizada influencia negativamente a adesão a novos processos formativos.

No Rio de Janeiro, tanto no Estado quanto no Município, em especial, nos anos de 2007 e 2008, segundo já apontamos em subseção anterior, verificamos o crescimento da exigência de escolaridade prévia dos candidatos ao PNQ, diferentemente do que ocorre nacionalmente. Esse quadro pode repercutir nos índices de evasão e/ou de adesão aos cursos. Ainda não temos números relativos aos abandonos e aos concluintes, nesse período, e, por isso, não é possível saber se o impacto da exigência de escolaridade se dará em termos de adesão ou de evasão.

Nacionalmente, houve crescimento no quantitativo geral de evasões. De 2003 a 2005, os níveis saíram de 3,8% para 7,1%, não chegando aos dois dígitos, ainda, mas quase duplicando a média nacional, em pouco tempo. Os elementos que podem esclarecer tal constatação estão relacionados às altas taxas de evasão, no norte do país (DIEESE, 2006). No entanto, queremos acrescentar que o exame das condições de vida dos trabalhadores brasileiros – que, como já registrado neste relato, possuem renda média de 1 a 2 salários mínimos e escolaridade de 7,4 anos de estudo – pode nos dar uma visão das impossibilidades de reunir fatores socioeconômicos que estimulem ou permitam sua participação em qualquer qualificação profissional. A PNAD (IBGE, 2007), em sua análise sobre o Ensino Profissional, também, nos dá elementos nesse sentido, ao revelar que “problema financeiro” foi a razão mais apontada para a evasão da qualificação profissional.

Para além do perfil escolar e socioeconômico dos usuários do Plano, queremos destacar outro aspecto que pode influenciar a permanência nas aprendizagens do PNQ: a infraestrutura dos cursos. Em pesquisa da

Unitrabalho (SAUL *et al.*, 2007b), verificamos que itens como demora no acesso aos materiais de consumo e instrumentos para aulas práticas, condições de uso e atualização de equipamentos de informática, relação desigual entre alunos/instrumentos de aprendizagem, não foram bem avaliados pelos estudantes. Essa vivência pode funcionar como um desestímulo à sua permanência nos cursos, influenciando-os na desistência.

Destacamos que é preciso que o PNQ e seus avaliadores enfrentem o desafio de uma análise mais ampla e entrecruzada dos dados relativos à evasão, o que não foi feito até o presente momento. É preciso, ainda, que o suporte institucional para que esses alunos permaneçam nos cursos seja reforçado. Nesse sentido, é preciso viabilizar apoio pedagógico e financeiro aos estudantes, inclusive com bolsas de estudo, passando pela melhoria dos equipamentos, do preparo e da remuneração de professores, e, ainda, a ampliação das aprendizagens. Pensar a evasão, portanto, supõe pensar nessa estrutura.

Analisamos, agora, outro item ligado à efetividade do Plano: o acesso ao mercado de trabalho. Antes da apresentação de dados, queremos, porém, destacar que o acesso ao mercado de trabalho é uma das metas principais do Plano, mas merece destaque a transformação que este objetivo sofreu, nos documentos que fundamentam o mesmo.

Na normatização do PNQ 2003-2007 (BRASIL: MTE, 2003), dada pela Resolução nº 333/2003, do CODEFAT, em seu artigo segundo, está registrado, como objetivo do Plano:

Art. 2º [...]

I – [...]

II - o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processo de geração de oportunidade de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;

[...]

Isso, sem dúvida, é um avanço em relação ao PLANFOR, que tratava da qualificação para a informalidade. Já a recente Resolução nº 575/2008, do CODEFAT, coloca este objetivo em seu quarto artigo, priorizando, antes, “*a formação intelectual e cultural do trabalhador, a elevação da escolaridade, a inclusão social e o combate à discriminação*”, o que revela que o acesso ao mercado de trabalho foi deslocado, em seu nível de prioridade, em reconhecimento, como o próprio texto assinala, de que a qualificação, por si só, não gera emprego. Feita essa observação, vejamos como está organizada a intermediação da força de trabalho, no PNQ.

Lembremos que tanto o Plano quanto o Sistema SINE fazem parte da mesma estrutura de governo, ou seja do Sistema Público de Emprego, devendo, portanto, atuar em conjunto. Lembremos, ainda, que este Sistema<sup>134</sup> tem baixos índices de inserção e reinserção no mercado de trabalho – 18%, em 2005; 17%, em 2006; e 17,5%, em 2007, referentes ao quantitativo de trabalhadores inscritos (da ordem média anual de 5 milhões, no período analisado, segundo o *Anuário dos Trabalhadores: 2008*).

Detalhando esses dados, tratando do Sudeste, encontraremos 2.776.121 inscritos, com 381.608 colocados, segundo prestação de contas

---

<sup>134</sup> Esse Sistema tem, ainda, déficit de estrutura, ou seja, faltam equipamentos físicos e força de trabalho qualificada, o que é reconhecido pelas instâncias governamentais.

da Controladoria Geral da União (BRASIL: CGU, 2007). Falando especificamente do Município do Rio de Janeiro, tivemos, em 2008, 956.163 inscritos no SINE, dos quais somente 54.100 foram colocados no mercado de trabalho (BRASIL: MTE, 2008a). Na prática, estes números nos revelam a baixa efetividade desse Sistema, em uma conjuntura marcada pela extinção de postos de trabalho e pela precarização das vagas existentes. Vale ressaltar que o SINE é o responsável pelo encaminhamento dos egressos dos cursos ao mercado de trabalho, alcançando uma média de 60% do total de usuários concluintes encaminhados – sem garantia, porém, da conquista do emprego (DIEESE, 2007a). Diante desses números frágeis, como estaria a inserção, especificamente, de usuários do PNQ no mercado de trabalho?

Segundo breve análise realizada pela Unitrabalho (SAUL *et al.*, 2007a), existe um positivo impacto dos cursos do PNQ nos índices de trabalhadores que se inserem no mercado – embora, como admite o texto, esse fato não possa ser atribuído somente à qualificação. Esses positivos índices estão assim desenhados, nos anos de 2004/2005: há uma diminuição de 16,4% do número total de desempregados, após a conclusão do curso, nacionalmente; também está registrado o aumento de 19,47% de empregados com carteira assinada, e há um aumento de 13,05% de empregos sem carteira assinada. Entendemos que esses números estão, ainda, muito aquém do necessário e, como a própria Unitrabalho admite, não é possível atribuir as situações de êxito no acesso ao trabalho, somente à qualificação.

Sobre o acesso ao mercado de trabalho, vale dizer que os Anuários de QSP 2006 e 2007 e o Anuário dos Trabalhadores 2008 (DIEESE, 2008; 2007; 2007a) não dão destaque especial ao tema, o que é um elemento negativo da metodologia de análise do Plano. Nesses Anuários, encontramos detalhamento sobre idade, gênero, nível de escolaridade e de renda dos usuários do PNQ, conforme aqui analisado, mas não encontramos referências ao impacto do Plano em relação ao acesso ao emprego. Questionamos essa omissão, uma vez que, se a inserção dos egressos no mercado é central na execução e avaliação do Plano, é preciso priorizar seu estudo, conforme prevê a normatização do PNQ, assim como registra o documento sobre as condições de trabalho, hoje muito citado pelo governo federal – a Agenda Nacional do Trabalho Decente (BRASIL: MTE, 2006).

Em nenhum outro documento, além da avaliação da Unitrabalho, foram encontrados dados específicos quanto ao ingresso de usuários do PNQ no mercado de trabalho. Insistimos: uma política pública de qualificação que não encare os números do acesso ao mercado de trabalho e as limitações para tanto está construída sob frágeis bases. Prováveis dificuldades nessa avaliação de eficácia podem colocar as análises sobre o Plano (como as empreendidas pela Unitrabalho ou pelo próprio MTE, por exemplo) no campo da propaganda de governo.

Caminhando para a finalização do estudo do Plano, queremos indicar os impactos do acesso aos cursos na escolaridade dos seus usuários, ainda como elemento de estudo de efetividade. Para realizar essa análise, partimos das normatizações do PNQ 2003-2007, particularmente da Resolução

555/2008, que afirmam como seus objetivos o estímulo e a colaboração para a retomada e/ou a elevação da escolaridade formal do trabalhador, por meio da articulação com as demais políticas de educação. Em outras palavras, a partir do acesso aos cursos, espera-se que o trabalhador possa permanecer no ensino formal, ou retomá-lo; ou seja, possa ir à escola.

Vejamos como as possibilidades para tanto se colocam. Na prática, de que estrutura dispõem as executoras, no sentido de prover (ou estimular) a retomada da trajetória de estudante do usuário? Não encontramos documentos relativos ao PNQ que trabalhem, explicitamente, a necessidade de criação da articulação entre escola e qualificação fora desta. Na realidade, a normatização existente é a citada acima, que trata da colaboração/contribuição para que esse usuário retome (ou permaneça e valorize) sua formação escolar. Concretamente, não existe uma estrutura de articulação institucional ou de profissionais que atuem com essa finalidade de reintegração ao ensino formal.

Entendemos que, quando o curso é executado em uma escola propriamente dita, ou até mesmo dentro de uma instituição do Sistema “S” – que tem oferecido ensino regular e que, recentemente, inclusive, aumentou sua oferta de vagas neste campo<sup>135</sup> - essa retomada, ou o ato de dar continuidade ao ensino formal, pode ser facilitada. O mesmo pode ocorrer quando o curso é oferecido por instituições escolares formais. No entanto,

---

<sup>135</sup> O Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) acaba de lançar o projeto *Educa Mais*, que prevê a oferta de 37.300 vagas para aprendizagens diversas, nos SESI fluminenses. A partir do projeto, serão oferecidos, gratuitamente, programas de educação básica regular, Educação de Jovens e Adultos, qualificação de trabalhadores (existem 400 vagas, nesta modalidade), inclusão digital, Educação Profissional, em parceria com o governo do Estado, entre outras modalidades. Seria esta uma resposta ao questionamento do MEC sobre o uso dos recursos do Sistema ‘S’ MEC? Sobre o Projeto, ver: <http://www4.firjan.org.br>.

esta não é uma tarefa simples. Considerando que os maiores índices de evasão estão, exatamente, nessas instituições de ensino, conforme aqui assinalado, depreendemos a importância da criação de estruturas de suporte ao aprendizado e à permanência nos cursos e, concomitantemente, de continuidade e/ou retomada do ensino formal, como pontuado em outros momentos.

Concretamente, segundo a Unitrabalho (SAUL *et al.*, 2007b), em estudo empreendido entre 2004 e 2005, entre os usuários que estavam cursando o Ensino Médio, houve maior adesão à permanência no ensino formal, elevando os níveis de escolaridade do grupo. Este dado nos leva a considerar que os cursos estimulam a permanência na escola, para aqueles que estão próximos da conclusão de um ciclo de aprendizagem. Por outro lado, entre os alunos que já haviam concluído esse nível escolaridade, verificamos que os níveis de adesão à permanência no aprendizado formal foram bem baixos (da ordem de 6,3% e 0, respectivamente). Este dado nos leva a considerar que, quando a continuidade nos estudos demanda investimento significativo de tempo e dinheiro (como para quem já concluiu o Ensino Médio), essa adesão tende a cair de maneira considerável. Confirma esta linha de análise o fato de que, entre os que cursavam o Ensino Fundamental, houve adesão à escolarização, da ordem de 4%, e, entre aqueles que já possuíam este nível de escolaridade, houve um aumento de 2% na permanência na escola.

Em termos totais, 27% dos usuários do Plano declararam ter elevado seu nível de escolarização a partir do ingresso nas suas atividades, o que nos

dá uma média de pouco mais de  $\frac{1}{4}$  dos alunos. Trata-se de média baixa, para um Plano que estabelece a vinculação com a rede escolar como meta, o que nos remete, novamente, ao que aqui já foi destacado: a importância de criação de uma rede de suporte aos cursos. Os Anuários do DIEESE, também, não apresentam dados sobre a retomada da escolaridade dos usuários do PNQ, limitando a efetiva análise do Plano, neste aspecto.

Como último elemento de análise da efetividade do Plano, queremos acrescentar aos três primeiros aqui delineados – retomada da escolaridade, acesso ao mercado de trabalho e evasão – algumas dificuldades organizacionais que recortam o PNQ e limitam sua qualidade. Optamos por estudar, neste ponto, aspectos da organização do Plano e não os de ordem estrutural; em outras palavras, aqueles são parte do modelo econômico e do padrão produtivo adotado, que serão discutidos na conclusão.

Iniciamos pela desarticulação do Sistema Público de Emprego. Pesquisando-o, percebemos que estamos diante de uma estrutura onde não há comunicação adequada entre ações. Apesar de as metas e normatizações a respeito, o PNQ funciona sem suporte efetivo do SINE. Sendo assim, apesar de registrados neste Sistema, não há qualquer nível de atendimento diferenciado ao trabalhador qualificado pelo Plano – como a identificação de vagas de emprego relacionadas à formação conquistada pelo usuário, por exemplo.

Além disso, o tempo dedicado às qualificações é insuficiente para o que se pretende alcançar, ou seja, uma qualificação que vá além do

aprendizado de um ofício e que passe por temas que recortam a cidadania e o mundo do trabalho. As 200 horas/aula declaradas como praticadas não reúnem condições para apresentação de conteúdos básicos das áreas de comunicação verbal e escrita e de raciocínio lógico-matemático, acrescidos de temas como saúde no trabalho, cidadania, relações interpessoais e empoderamento, e, ademais, os conteúdos do fazer profissional em si, como a proposta prevê. Este tempo curto (e já sabemos que essa média de 200 horas/aula nem sempre é praticada, como já analisamos) e as condições em que esses aprendizados acontecem são desfavoráveis ao provimento de qualidade à proposta.

Outro aspecto que nos chama a atenção são as dificuldades impostas ao trabalho dos docentes. Apesar de muito bem avaliados na pesquisa da Unitrabalho pelos estudantes (SAUL; FREITAS, 2007), os professores se vêem diante do desafio de ministrar conteúdos relacionados a um fazer profissional específico, articulando-os aos temas da cidadania e do mundo do trabalho, acima citados, sem receber treinamento específico (como admite a própria Unitrabalho) e acompanhamento para tanto, ao longo do processo formativo dos estudantes.

Além disso, destacamos os vínculos frágeis de trabalho dos docentes com as executoras, especialmente dos que atuam nas ONGs. Neste campo, vale lembrar que pesquisa do IBGE em parceria com a ABONG (2005) identifica que as ONGs empregam cerca de 1,7 milhões de trabalhadores, dos quais 79,5% não possuem vínculo empregatício, com salários médios de 3,5 mínimos. Sabemos que as condições de trabalho e o nível de proteção

social do trabalhador têm reflexos na qualidade do trabalho de qualquer profissional, e no PNQ não seria diferente. Ainda sobre os docentes, a pesquisa da Unitrabalho (SAUL; FREITAS, 2007) revela que do início do Plano, em 2003, até 2005, quando são colhidos dados, houve melhorias no acompanhamento dos docentes pelos executores do Plano. Os dados acima apresentados, porém, nos mostram que ainda há muito por fazer.

Outra dificuldade relativa à efetivação dos objetivos do Plano diz respeito ao fragilíssimo acompanhamento de egressos. De fato, quem detém o cadastro dos usuários (SINE e entidade executora) não desenvolve ações de acompanhamento destes, ao final de sua qualificação. Sendo assim, a construção de informações sobre acesso ao emprego, no mercado formal e informal, à escolarização, a novas qualificações ou a outras políticas públicas fica prejudicada pela estrutura desarticulada do SPE, interna e externamente. Essa característica limita possibilidades de estudos e de acompanhamento das demandas dos estudantes qualificados. Ouvir este grupo, ao longo de um período pré-determinado, no final da qualificação, é importante instrumento para atuação sobre as fragilidades operacionais do Plano, mas esta perspectiva não está sendo contemplada e viabilizada, segundo documentos analisados, limitando o caráter sistêmico que essa política poderia – deveria – ter, o que é declarado como ideal pelos documentos que a instituem.

Outro elemento apontado nas normatizações do Plano, executado de modo frágil, é a fiscalização da aplicação dos recursos. Sabemos que os recursos do PNQ vêm do FAT e que é possível acompanhar a execução do

montante de recursos alocados, via dados divulgados pelo BNDES e pelo MTE. No entanto, isso não é suficiente. Dentro da tradição patrimonialista e centralizadora com que se faz política, no Brasil, um controle mais efetivo de recursos encontra diversos obstáculos, como a composição do CODEFAT, aqui discutida. Não podemos perder de vista, porém, que o PNQ possui normatização que estimula a construção desse controle social, tanto na Resolução 555/2008 quanto na sua normatização geral (BRASIL: MTE, 2003). Investir nesse controle social, portanto, deve ser uma meta para quem atua nesse campo.

Para além desses elementos, a participação dos usuários no acompanhamento e na gestão de recursos, bem como na proposição de cursos, são estratégias democráticas importantes para um Plano que pretende ser inovador, no sentido da avaliação e do controle social. Como o PNQ é executado, basicamente, através dos Planos Territoriais (PlanTeQs), inseridos no documento do PNQ, onde estão concentrados 70% dos recursos para a qualificação, levantar demandas, não somente por parte dos empregadores, mas também dos trabalhadores, segundo territórios, é uma tarefa importante a ser realizada. Dar voz a esse grupo potencializa a adesão aos cursos e estimula o provimento de sua qualidade.

Acreditamos que o enfrentamento ou a minimização das dificuldades, apresentadas na execução do Plano, passa pela organização da sociedade, no sentido de pressionar por qualidade nas políticas públicas da formação profissional. Pela fragilidade desse controle social e pela conjuntura atual, podemos dizer que, de fato, o capital tem demonstrado sua hegemonia, em

termos da implementação dos projetos de formação de trabalhadores. O projeto do capital está no controle da vontade política do governo, como podemos ver.

Nesse sentido, vale lembrar que, segundo a Unitrabalho, (SAUL *et al.*, 2007b), 40,4%, somente, do total de trabalhadores qualificados declararam acreditar na obtenção de um emprego, após o término do curso, o que revela a baixa expectativa dos usuários em relação a essa aprendizagem, como resultado do processo aqui desenhado, apesar de toda a propaganda oficial em torno da potencialidade da qualificação.

Não poderíamos terminar a análise do PNQ, sem detalhar aspectos de sua experiência mais recente – o PlanSeQ/Bolsa Família, por seu ineditismo e suas metas de atendimento. Trata-se da mais nova iniciativa de aprendizagem profissional, voltada para os usuários da política de assistência social, notadamente os usuários do PBF, o maior programa de transferência de renda da América Latina, como o MDS faz questão de frisar. Recém estruturado (em junho de 2008), citado como uma das prioridades do Plano Plurianual 2008-2011 e bastante presente na mídia brasileira, a partir de agosto daquele ano, esse plano setorial de qualificação de trabalhadores chega a um público declaradamente mais empobrecido que o de usuários do PNQ<sup>136</sup>. Detentora de recursos significativos (logo de início, foram disponibilizados R\$150 milhões, em recursos do FAT), essa experiência está

---

<sup>136</sup> Os usuários do PBF têm renda *per capita* familiar de até R\$120 reais, elevados recentemente para R\$137 reais. Seu público é formado por mulheres, com escolaridade média no Ensino Fundamental incompleto, autônomas e desempregadas. Existem mais similaridades entre os usuários dos programas – baixa renda, perfil feminino, condição de trabalho precário – do que diferenças.

vinculada ao MTE, através do PNQ, sendo executada a partir de conexão com os CRAS (que mobilizam usuários e estimulam a participação nos cursos) e com as ações do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), já que a meta é a este encaminhar essa mão-de-obra qualificada.

O PlanSeQ/BF oferece qualificações, em 13 regiões metropolitanas do país, com a intenção declarada de formar força de trabalho para a construção civil (a ser absorvida pelo PAC) e, em menor escala, para a área de turismo. Para essa ação, foram mobilizados, inicialmente, através de cartas do MDS (via CRAS) e do SINE, 184 mil trabalhadores para a construção civil e 25 mil para a área de turismo.

Cada família usuária do PBF poderá encaminhar um de seus membros com mais de 18 anos e com escolaridade mínima localizada na quarta série do Ensino Fundamental. A escolha sobre quem será o membro encaminhado para realização da qualificação é de responsabilidade da família. A carga horária prevista para as atividades é de 200 horas/aulas, portanto, dentro da média recomendada pelo PNQ, distribuídas entre aspectos teóricos (80 horas/aula) e práticos (120 horas/aula).

As instituições executoras são as mesmas definidas no PNQ – ONGs, universidades, fundações educacionais, unidades formativas ligadas aos sindicatos, Sistema “S” – e o acompanhamento, realizado segundo os mesmos critérios do Plano, aqui anteriormente explicitados.

A adesão ao PlanSeQ/BF, porém, tem se mostrado aquém das metas definidas, informadas acima. Muito se especulou a esse respeito, em

especial, sob o prisma de análise liberal, consoante o qual os usuários não estariam aderindo do PlanSeQ/BF por temer a perda do acesso ao programa de transferência de renda, ao final da qualificação, o que estaria funcionando como um inibidor dessa procura. Em outras palavras, o usuário não estaria preocupado em trabalhar, diante do acesso a uma renda que não faz exigências neste sentido.

Contrariamente a essa visão, entendemos que a divulgação dos cursos não foi realizada a contento, e a mobilização aos usuários não esclareceu efetivamente sobre o que versava a qualificação. Além disso, não podemos esquecer que o perfil de quem acessa o PBF é o de um trabalhador do mercado informal, ou seja, de alguém que já desempenha atividade produtiva remunerada. Este, porém, não é um assalariado, isto é, esse usuário, caso não realize seu ofício, ficará sem remuneração. Nessas condições, aderir a uma formação de 200 horas, estruturadas em torno de dias corridos, e frequentar um curso podem ter repercussão sobre a renda, já que o usuário deixaria de desempenhar sua ocupação informal.

Outro elemento a ser analisado é que a faixa etária principal dos filhos das famílias do PBF está localizada na faixa entre 7 e 11 anos, o que limita o número de pessoas aptas aos cursos. Esses dados devem ser interpretados como limitadores da participação no PlanSeQ/BF e enfrentados, mas a postura adotada de culpabilização do usuário em nada desvela o que, de fato, está ocorrendo.

Apesar de suas limitações, o PlanSeQ significa um avanço em relação à chamada inserção produtiva, praticada nos CRAS (a ser comentada a seguir), uma vez que os aprendizados ali oferecidos apresentam nível de formalidade, qualidade e articulação com outras políticas públicas (MDS e MTE) mais evidente. No sentido da articulação de políticas (Assistência Social, Trabalho e Renda, qualificação profissional), estamos diante de uma experiência inovadora, mas que demanda ajustes, pois se realiza na limitada estrutura comentada do PNQ.

Ainda sobre a aproximação da Política de Assistência Social à de qualificação de trabalhadores, precisamos, por fim, registrar uma recentíssima oportunidade de qualificação que se abre ao usuário do PBF. O PROMINP, anteriormente discutido, programa que inclui, em suas ações, a formação de mão-de-obra para a área de petróleo e gás, está abrindo vagas para os usuários do Bolsa Família<sup>137</sup>. No entanto, uma vez que o PROMINP realiza seleção de estudantes através de prova, as Prefeituras, via Secretarias Municipais de Assistência, têm sido convocadas a oferecer cursos de nivelamento em Língua Portuguesa e Matemática, para que os usuários do PBF possam conquistar a aprovação no processo seletivo do referido programa. Esta prática está sendo estimulada, em todo o país, em especial, nos Estados do Nordeste e do Sudeste; e no Rio de Janeiro, já temos Prefeituras atuando nesse sentido<sup>138</sup>.

Problematizemos esse quadro. Sem dúvida, é um avanço que os trabalhadores que acessam o PBF possam participar de um programa de

---

<sup>137</sup> E a adesão das Prefeituras a este modelo de qualificação tem sido significativa.

<sup>138</sup> Como no caso da Prefeitura de Nova Iguaçu, notória aliada do governo federal, que costuma aderir bem rapidamente às políticas propostas por este, para o âmbito municipal.

qualificação, realizado com o suporte de escolas técnicas, universidades e Sistema “S”, estruturado com carga de aulas de 200 a 360 horas, que envolve aprendizados em 175 ocupações do campo da extração de petróleo e gás, área na qual os investimentos dos governos têm sido crescentes. Por outro lado, sabemos que a escolaridade dos usuários do PBF está localizada no nível do Ensino Fundamental incompleto, segundo o MDS (2009a), informação corroborada por nossa experiência de pesquisa neste campo, na região da Baixada Fluminense. Também, sabemos que o PROMINP se volta para trabalhadores com formação básica, média, técnica e superior, e que o fato de serem ofertadas bolsas, durante a qualificação, bem como a esperança em torno da obtenção de uma vaga na ascendente área petrolífera, atrai muitas pessoas, inclusive aquelas de trajetória educacional de melhor qualidade, tornando a seleção muitíssimo disputada. Em outras palavras, os usuários do PBF investirão em uma experiência de seleção na qual sua condição de pobreza e baixa escolaridade marca, negativamente, seu acesso às vagas, o que nos leva a pensar em mais uma promessa de inserção no mercado de trabalho e de ascensão social, nos moldes da promessa (irreal) integradora, denominada por Campos (2003) *marketing social*.

Apesar da positividade da iniciativa, que disponibiliza aprendizagens menos simples para trabalhadores executores das tarefas do mercado informal e da base produtiva, novamente está colocada a perpetuação das formações simplificadas para os mais pobres. Como materialização desta afirmação, observamos que aqueles que conquistaram vagas no PROMINP estão realizando aprendizagens, novamente, nas áreas menos complexas

(pintura e manutenção)<sup>139</sup>. Além disso, ao contrário de organizar uma atividade formativa de apoio à seleção, como ação educacional que passe a integrar permanentemente o PBF, via Secretarias de Educação, repete-se o imprevisto das ações que se voltam para os trabalhadores das periferias produtivas: aulas com duração curtíssima (de duas semanas a um mês), com a promessa da aprovação na seleção.

Concluída a análise do PNQ, vamos conhecer um tipo de capacitação muito mais informal, colocada à disposição de trabalhadores mais empobrecidos do que os que acessam o PNQ, executado nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), nacionalmente e, em especial, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Estamos falando da inserção produtiva.

## **2.2 A inserção produtiva nos CRAS: o empobrecimento da aprendizagem para os pobres.**

Inicialmente, é preciso resgatar que analisar o aprendizado para o trabalho através dos CRAS não fazia parte dos nossos objetivos iniciais da pesquisa de Tese. Nosso foco inicial estava restrito à análise do PNQ. No entanto, através da nossa atividade profissional, tomamos conhecimento de que os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) estavam

---

<sup>139</sup> V. *PROMINP vai qualificar profissionais no setor de petróleo e gás*, disponível em <<http://www.ufma.br/noticias/noticias.php?cod=6209>>, e *Cabo: Beneficiários do Bolsa Família terão reforço de aulas para o Prominp*, em <<http://tribunapopular.wordpress.com/2009/07/28/cabo-beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-reforco-de-aulas-para-o-prominp>>

viabilizando aprendizagem profissional<sup>140</sup> em sua estrutura de funcionamento. Ficamos surpresos ao nos depararmos com a expressividade quantitativa desta ação – ofertada nacionalmente – e não pudemos nos furtar de buscar conhecer e analisar sobre a chamada *inserção* ou *inclusão produtiva*, uma vez que esta se destina aos trabalhadores pobres, da mesma forma que o PNQ.

Os dados aqui apresentados resultam de trabalho de pesquisa de campo intitulada “Conhecendo as Políticas Públicas da Baixada Fluminense”, vinculada à disciplina “Pesquisa em Serviço Social I”, ministrada por nós, ao longo de cinco semestres (2006 a 2009), em instituição privada de ensino, localizada na Baixada Fluminense. Também, referem-se ao levantamento denominado “Perfil do profissional atuante na política de assistência e suas condições de trabalho”, elaborado através do Núcleo de Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Baixada Fluminense, NUPESAS/BF, sob nossa coordenação<sup>141</sup>.

A partir desta aproximação, de convívio estreito na Baixada Fluminense, bem como da relevância econômica e da grande vulnerabilidade da região, analisamos a inserção produtiva, em nove municípios (enfocando uma média de três experiências, em cada cidade) e visitamos três Prefeituras que desenvolvem esta ação, na região<sup>142</sup>. Já o perfil do assistente social foi

---

<sup>140</sup> Optamos pela expressão aprendizagem profissional, por seu caráter mais informal e por indicar uma formalidade menor do que a qualificação ou educação (que, de fato, confere com o que ocorre nos CRAS). Entendemos que formação e qualificação profissional remetem a uma estrutura mais definida, o que não encontramos nos CRAS.

<sup>141</sup> Vinculado ao Programa de Apoio à Pesquisa e Extensão (PROAPE), da Uniabeu Centro Universitário, ao qual estamos vinculados, como Professora Pesquisadora, desde setembro/2008. Blog e rede social disponível em: [www.nupesasbf.ning.com](http://www.nupesasbf.ning.com).

<sup>142</sup> Como destacado na introdução, decidimos por não divulgar os municípios analisados, na intenção de preservar os profissionais que nos receberam, visto que estes possuem vínculos — e

construído através do NUPESAS/BF, em amostragem realizada no primeiro semestre de 2009, junto a 28% dos profissionais atuantes na Política de Assistência, na Baixada Fluminense.

Complementando esses dados, buscamos conhecer a experiência de inserção produtiva, na capital do Estado, e realizamos entrevistas com gestores dessa ação no Município do Rio de Janeiro, no ano de 2008. No entanto, não apresentaremos detalhamento sobre tais dados, uma vez que o referido município apresentava no momento deste estudo, metodologia de trabalho distinta daquela praticada da Baixada Fluminense em relação à inserção produtiva<sup>143</sup>.

Iniciemos nossa apresentação pela definição do termo *inserção* ou *inclusão produtiva*. Esta é a expressão utilizada para designar os aprendizados com vistas à geração de renda, oferecidos aos usuários do CRAS, estrutura da Rede de Proteção Básica da Política de Assistência Social. Apesar de não ser restritiva, essa experiência se volta, especialmente, para os usuários do Programa Bolsa Família e é uma das atividades da rotina dos Centros, vinculada ao Programa de Atenção Integral à Família

---

condições — de trabalho bastante precários. Além disso, não pretendemos apresentar um debate sobre as especificidades municipais, mas sim indicar um quadro geral sobre a realidade da inserção produtiva na Baixada Fluminense.

<sup>143</sup> Nesse sentido, cumpre explicitar, brevemente, a organização da inserção produtiva, na Prefeitura do Rio. Segundo verificamos, o acesso às aprendizagens não depende da demanda e do interesses da população usuária da Assistência Social e dos CRAS, mas sim de avaliações prévias, realizadas pela Escola de Empreendedorismo. Nestas, seria verificado o potencial empreendedor do candidato aos cursos, sendo esse perfil uma condicionalidade de acesso aos mesmos. Somente após esta triagem prévia, por meio de investigação da capacidade empreendedora do candidato, seria possível o acesso às capacitações. Em outras palavras, a vinculação à inserção produtiva, tão propalada pelo MDS, encontra limites de ordem ideológica. Pelo exposto, decidimos por não incluir os dados da cidade do Rio de Janeiro neste estudo.

(PAIF)<sup>144</sup>, ação estruturante que articula e integra serviços socioassistenciais naquele espaço. A fundamentação legal da inserção produtiva está baseada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº Lei 8742/93), em seu artigo segundo, item III, que trata da *promoção da integração ao mercado de trabalho*.

Entendemos que o significado dessa experiência remonta, historicamente, à prescrição do aprendizado do trabalho (neste caso, da geração de renda) para os pobres, perspectiva permanentemente atualizada por programas sociais diversos para adolescentes, mulheres, idosos etc. Em outras palavras, mais do que o aprendizado e suas potencialidades, o foco central deste tipo de concepção está no entendimento de que os pobres devem sempre trabalhar para que não se tornem um peso à sociedade.

Concretamente, esses aprendizados têm caráter informal e acontecem em *oficinas de convivência*, nas quais os *professores oficinairos* ensinam uma determinada atividade, segundo o modelo de “aprender fazendo”. De modo geral, essas atividades são bastante simples, e, sobre elas, o usuário costuma possuir algum conhecimento ou experiência prática. Vale ressaltar que o aprendizado de uma tarefa produtiva e o acesso ao mercado de trabalho não estão entre as atuais condicionalidades da política de assistência social brasileira (diferentemente de alguns países da América Latina, como a Argentina); ou seja, a participação nas atividades da inserção

---

<sup>144</sup> Criado em 2004, o PAIF deve ser executado em todos os CRAS. Oferece serviços básicos e continuados para famílias e indivíduos em vulnerabilidade social, dentre os quais citamos: recepção e acolhida de famílias e grupos, procedimentos com vistas à defesa de direitos sociais, acompanhamento familiar e individual, inserção no PBF, segundo perfil socioeconômico, campanhas socioeducativas, eventos comunitários, entre outras.

produtiva não é uma obrigação dos usuários dos CRAS, mas como estas possuem importante apelo ideológico<sup>145</sup> e acontecem nas oficinas de convivência, a adesão a elas costuma ser positiva.

Para tratarmos dessa experiência, queremos, antes, localizar os CRAS na execução da Política de Assistência Social, registrando suas ações principais lembrando, porém, que não é nossa intenção aprofundar o debate em torno desta ação. Neste sentido, faremos algumas considerações que nos ajudam a compreender a relevância das políticas de Assistência Social, na contemporaneidade. A primeira ideia a ser destacada diz respeito à função dessas políticas nas relações sociais contemporâneas, em especial, para os países localizados nas periferias do capitalismo.

Tais ações são construídas nas tensões de classe e se concretizam na conduta do Estado, no sentido de mediar estes conflitos. Nesse sentido, cumprem o papel de garantir a reprodução física e ideológica da mão-de-obra — em especial àquela desvinculada da proteção social relacionada ao mundo do trabalho — e de dar respostas às demandas dos trabalhadores organizados em prol de direitos, bem como de potencializar o poder o consumo de seus usuários e de gerar fundo público a ser movimentado, inclusive, pelo setor privado<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Apesar de bastante precárias, as experiências na inserção produtiva são apresentadas pelos gestores como oportunidades efetivas de acesso à renda. Trata-se de mais uma revitalização da Teoria do Capital Humano.

<sup>146</sup> A Política de Assistência Social conta com uma rede de agentes privados e ONGs, para sua execução, segundo possibilidade aberta pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS), em seu artigo primeiro, onde está previsto que esta política pode ser prestada por iniciativas pública e da sociedade. Também, o Decreto nº 6.308/2007, que define o perfil das instituições da rede socioassistencial, não limita a existência da rede privada na execução dessa política.

Quanto à potencialização do poder de consumo dos usuários da Assistência Social, queremos fazer um destaque especial. O Programa Bolsa Família direciona recursos para segmentos populacionais que, em função da precariedade e da instabilidade de sua renda, não conseguiam consumir, regularmente, produtos básicos, como roupas, utensílios domésticos, eletrodomésticos e mesmo alimentos. Com a regularidade da remuneração e o acesso ao sistema bancário proporcionado por esse programa, essa população tem experimentado crédito e consumo de forma mais rotineira, dinamizando a produção de bens voltados especialmente para esses grupos (nesse sentido, a explosão do comércio popular é um exemplo).

Além desse aspecto, o potencial ideológico desses programas é grande, em especial em tempos pós-modernos, em que o sentido do direito social e da qualidade das políticas públicas tem sido redimensionado, mercantilizado e despolitizado. Neste vácuo, programas de transferência de renda ganham visibilidade, como a possibilidade de ascensão social para as populações mais pobres. Por outro lado, sua capacidade de superação da pobreza e da desigualdade é inexistente, por sua estrutura e porque se constroem e se justificam nos limites da sociedade capitalista (MOTA, 2008). Além disso, os recursos utilizados para tanto são gerados pelos próprios trabalhadores, produzindo uma transferência de renda dos trabalhadores um pouco menos pobres para os mais pobres (BOSCHETTI, 2008).

Seu potencial de minimização de conflitos sociais e de amenização das consequências da destituição<sup>147</sup>, inclusive do ponto de vista ideológico, por

---

<sup>147</sup> Especialmente se em sua estrutura estiver incluído algum nível de transferência de renda.

sua vez, deve ser considerado importante. Da mesma forma, sua capacidade de gerar capital, quer seja por seu efeito na reprodução física e ideológica da força de trabalho periférica, seja pela potencialização do consumo seja pela possibilidade de ampliação de um fundo público de novo tipo, a ser administrado, também, pelo chamado terceiro setor (lembramos que as ONGs são importantes executoras da política de Assistência Social), precisa ser levada em consideração como elementos favoráveis à manutenção da ordem.

Buscando demonstrar a complexidade que atravessa a política de assistência, hoje, problematizamos alguns de seus elementos constituintes. Começamos pelo campo das relações internacionais, visto que a compreensão da estrutura das políticas públicas contemporâneas deve ir além das fronteiras do país. Partimos da relação do Brasil, país periférico na economia internacional, com organismos internacionais de financiamento. Essas instituições – criadas ao final da Segunda Guerra Mundial, sob o argumento de apoiar, financeiramente e através de assistência técnica, a reconstrução do mundo após o conflito bélico – têm sido importantes agentes de interlocução e de influência nas políticas desenvolvidas nos países periféricos, em uma conduta claramente imperialista. Sua ação, no contexto da reestruturação produtiva, influenciando a adoção de ajustes econômicos, em especial, no campo da produção do trabalho e da organização das políticas sociais, é inegável. A meta é favorecer a integração subordinada dessas economias à nova ordem da produção reestruturada (CHOSSUDOVSKY, 1999), o que implica o barateamento de custos da

produção, através da substituição do trabalho vivo pelo morto, com todos os reflexos desse quadro para a proteção da força de trabalho (desproteção, ampliação do desemprego, terceirização, entre outros).

A influência desses organismos pode ser sentida nas políticas públicas brasileiras, desde as suas protoformas – como exemplos, citamos ações para o desenvolvimento da América Latina dos anos de 1950<sup>148</sup>, que buscavam minimizar a pobreza para melhor controle da ordem social; mas, no contexto da reestruturação produtiva, essa conduta aparece de modo mais evidente. Expressão concreta desse fato é o documento de Robert Zoellick (2007), então Presidente do Grupo Banco Mundial. A reflexão deste executivo, repetida em Washington recentemente (ZOELLICK, 2009) revela que esta organização discursa sobre as possibilidades de levar o progresso econômico e social dos países centrais aos periféricos, pela via da globalização, em especial, em relação ao combate à pobreza absoluta. Como estratégia dessa política, o Banco focaliza as ações nos grupos mais frágeis economicamente, nas mulheres, na infância pauperizada e, mais recentemente, nos jovens<sup>149</sup>.

As políticas de assistência social têm lugar importante, nesse processo, assim como as de qualificação profissional, visto que se voltam para as populações empobrecidas – os trabalhadores desempregados e os informais que orbitam o mercado de trabalho formalizado, mas que a ele não têm acesso (os jovens pobres, na faixa de 25 a 30 anos, e as mulheres de 30 a 35 anos, que jamais ingressaram no mercado formal de trabalho, são

---

<sup>148</sup> Como, por exemplo, as ações de Desenvolvimento de Comunidade.

<sup>149</sup> Tais recomendações tomam forma e ganham ênfase, na segunda metade da década de 1990 (UGÁ, 2004), influenciando a organização de políticas públicas, nos países da América Latina, em especial.

exemplos desse processo, além de serem um fenômeno reconhecido pelo MTE). As justificativas para tais ações assistenciais e de aprendizagem profissional estão no campo ideológico de um pseudo-humanitarismo que busca a manutenção da ordem.

Em consonância com a concepção do Banco Mundial, o governo federal lançou a reflexão “Uma globalização justa. Criando oportunidades para todos”, no ano de 2005, traduzida de documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde se discutem as possibilidades de uma globalização que amplie os direitos dos pobres. Trata-se de publicação do Ministério do Trabalho e Renda, através da qual o trabalho e a atenção à pobreza aparecem articulados como instrumento de combate à má qualidade de vida dos mais pobres. Nos termos do documento:

[...] deve ser aceito sem reservas um nível mínimo de proteção social para indivíduos e as famílias como parte do fundamento socioeconômico da economia globalizada, incluída a assistência aos trabalhadores. (BRASIL: MTE, 2005, p.9).

Trata-se, de fato, da concretização do *mínimo de proteção social* ao trabalhador mais pobre, através da política de assistência e de educação – entre outras ações.

Não pode haver dúvida, diante do citado documento, do positivo diálogo dos governos brasileiro – em tela, o de Lula da Silva – com esses organismos e da concordância com os padrões de condução política por estes propostos. A política de assistência social focalizada e minimalista, cujo modelo de transferência de renda não taxa o capital e não toca, nem

minimamente, nas causas da desigualdade, guarda total relação com esse processo.

Outra consideração, na busca por compreender a política de assistência social, diz respeito à atenção à população que trabalha nas margens dos processos produtivos centrais, nas atividades mais simples, perigosas, insalubres e desprovidas de proteção social, que se tornarão usuárias desta política. Que perfil teria essa atenção? Entendemos estar diante de uma proteção social limitada, precarizada na sua forma, por se voltar para aqueles que têm a precariedade como vivência cotidiana. Tal ação é relegada à condição de política simplificada e menor, diante da Seguridade Social. Compreender este quadro supõe considerar a história da atenção à pobreza, no Brasil: da filantropia religiosa, escassa e moralizadora, ao debate em torno da noção de direito social, indicando suas “*determinações histórico-estruturais, suas relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos.*” (PEREIRA, 2002, p.217).

Nesse sentido, é preciso relacionar, contraditoriamente, a política de Assistência Social, construída na dinâmica das relações sociais, aos processos de negação e de conquistas de direitos. Negação, quando tratada como ação caritativa e moralizadora, ao encargo de grupos filantrópicos que atuam em nome de uma perspectiva positivista de correção de uma suposta disfunção social. No outro campo, é preciso reconhecer a política de assistência como direito, como resultado da democratização dos processos do capital, da sociedade brasileira e da mobilização social em prol de

melhores condições de vida e trabalho. A política de assistência, hoje, reúne as duas faces desses processos de avanços e continuidades.

Tal política é resultado da semente plantada por ocasião do processo de redemocratização da sociedade brasileira, nos anos de 1980. Pensar na LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), no SUAS (Sistema Único da Assistência Social) e nos CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) supõe considerar aquela conjuntura inicial, assim como as que lhe são decorrentes, inclusive as políticas de corte neoliberal<sup>150</sup> que ascendem, na sociedade brasileira, em especial, na segunda metade dos anos de 1990, colocando limites aos direitos sociais em processo de construção. Trata-se de uma construção entre êxitos e perdas, portanto. Sendo assim, pensar nos CRAS supõe considerar possibilidades e limitações contidas nessa política pública, no contexto atual, considerando o perfil conservador das políticas neoliberais ainda vigentes, em sua combinação com alguns avanços (e potencialidades ainda não concretizadas) trazidos pelo SUAS.

Outra consideração sobre a política de Assistência Social, a ser aqui destacada, diz respeito à dinâmica interna do país na efetivação de políticas sociais e na tradição histórica da abordagem das populações empobrecidas, em especial, num contexto de crise econômica. Em uma conjuntura de precarização do trabalho, de ausência de políticas estruturadoras de geração de trabalho protegido, de acesso complexo à educação de qualidade, à moradia, à saúde, a Assistência é alçada ao patamar de política central,

---

<sup>150</sup> Sobre o tema, destacamos o pensamento de Anderson (1995), que define as políticas neoliberais como ações que maximizam a ação estatal no sentido da proteção à acumulação e que minimizam as ações no sentido da proteção da força de trabalho, em especial, nos países da periferia capitalista.

aparentemente estruturadora das demais (MOTA, 2008). Diante da crise econômica, ao contrário de ações de largo escopo que se oponham à mercantilização dos direitos sociais, a estratégia do capital é prover assistência aos trabalhadores de baixa renda. Neste sentido, o que temos observado, é a constituição de um perfil assistencialista em outras políticas sociais – educação, saúde, trabalho, por exemplo – o que é um equívoco denunciado por Mota (2008).

Não há dúvida, porém, quanto à importância da construção de uma política de Assistência forte, adequadamente financiada, dotada de efetiva participação de seus usuários e dos setores democráticos da sociedade, efetivamente capaz de minimizar a desigualdade social através da real transferência de renda.

Trazendo nosso debate à materialidade, vejamos, então, a configuração contemporânea da assistência e a efetivação dos CRAS. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, tem seus pilares contidos na LOAS<sup>151</sup>, traduzidos no SUAS, que foi objeto da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e efetivados na construção de equipamentos sociais como os CRAS e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Tem como marcos de sua normatização as Normas Operacionais Básicas (NOB), relativas ao SUAS (editadas desde 1998) e as Conferências Nacionais da Assistência, como fórum de debate central, sem dispensar os Conselhos Estaduais e Municipais como espaços de construção desta política. Seu financiamento

---

<sup>151</sup> Outros marcos regulatórios da área são o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) e a NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do SUAS).

provêm dos recursos da Seguridade Social dispostos na Constituição de 1988<sup>152</sup>.

Os CRAS são as unidades de execução da política nacional de Proteção Social Básica<sup>153</sup>, dotados de grande visibilidade por serem quantitativamente mais expressivos. Executam serviços socioassistenciais focados nos mais frágeis, em termos sociais e econômicos, ou seja, na população que sofre com os reflexos mais graves da desigualdade: desemprego, emprego precário, moradia precária, desinformação, adoecimento, violência, fome ou alimentação precária, abandono, falta de acesso a outras políticas públicas, entre outros.

Também chamados pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) de Casa da Família, têm a pobreza absoluta<sup>154</sup> como foco da execução de suas políticas. Neste equipamento social<sup>155</sup>, organizado territorialmente segundo critério de vulnerabilidade local, devem ser

---

<sup>152</sup> A Constituição federal prevê, em seu artigo 195, que a Seguridade Social será financiada por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, referentes às contribuições dos empregadores, segundo recursos incidentes sobre a folha de salários dos trabalhadores, o faturamento e o lucro, e sobre a receita de concursos prognósticos.

<sup>153</sup> A Proteção Social Básica, conforme determinação do PNAS/SUAS, é destinada à população em vulnerabilidade social, decorrente de pobreza, privação ou fragilidade de vínculos afetivos.

<sup>154</sup> A pobreza absoluta pode ser definida por critério de renda (indivíduos que vivem com menos de 1 dólar ao dia é um dos parâmetros utilizados pelo Banco Mundial, por exemplo), acrescida de aspectos que se somam a esta e são multidimensionais, tais como dificuldades de acesso aos serviços públicos, à moradia, à renda. As políticas de assistência social têm, hoje, melhores níveis de efetividade junto às populações mais pobres, mas ainda existem grupos empobrecidos que não conseguem chegar àquelas. Além dos que aguardam efetivo acesso aos PBF, temos aqueles grupos que não reúnem condições de acessar este benefício. De um lado, as populações mais fragilizadas economicamente, com moradias intermitentes, que residem longe das áreas urbanas, que sequer conseguem chegar aos CRAS. De outro, os trabalhadores pobres que possuem renda *per capita* familiar superior aos R\$137 reais praticados pelo PBF. Estes grupos estão fora da política de Assistência Social.

<sup>155</sup> O termo *equipamento* nos remete à ideia de objeto, de utilitário. Consideramos que este é um termo limitado para expressar os espaços onde a política de Assistência se efetiva. A noção de instituição social melhor traduz a complexidade, a estrutura, as tensões e hierarquias presentes nos CRAS e na sua relação com a sociedade.

prestados serviços e desenvolvidos programas como *acolhimento, acompanhamento em serviços socioeducativos e de convivência, ações socioassistenciais, encaminhamentos para a rede de proteção social e para os demais serviços das outras políticas sociais, orientação e apoio na garantia dos seus direitos de cidadania e de convivência familiar e comunitária, acesso à programas de transferência de renda*. Concretamente, os atendimentos centrais dizem respeito à atenção à pobreza, privação econômica, fragilização de vínculos familiares. Em sua estrutura, devem estar referenciados e atendidos, vale frisar, um número “X” de famílias usuárias, de acordo com o tamanho do Município. Para tanto, são alocados profissionais de nível médio e superior, entre os quais se destacam os assistentes sociais, pedagogos e psicólogos, que executarão projetos e programas.

Vinculados ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS), os CRAS significam um marco, no sentido da efetivação de uma política de assistência pública, estruturada de norte a sul do país, através de rede articulada e hierarquizada de ações, incluídas, aí, aquelas implementadas pela sociedade civil<sup>156</sup>. Trata-se da tentativa de organizar uma nova operacionalização para uma política que tem como marcas históricas o assistencialismo, a leitura da pobreza sob perspectiva moral, o atendimento precário, emergencial e amador, uma vez que voltado para as populações que atuam nas franjas

---

<sup>156</sup> Essa vinculação entre a assistência social pública e aquela praticada pela sociedade civil – historicamente, executada pela filantropia religiosa – é objeto de grande polêmica, uma vez que o aparato legal não legislou de modo suficiente sobre o tema, deixando lacunas quanto ao financiamento e à hierarquização de ações. Pereira (2002, p. 224) nos fala da importância de efetivo controle social dessa política e sinaliza que a “*tendência dominante, da qual compartilha a PNAS, é a de dar pouca ênfase à provisão social como responsabilidade estatal*”. Nossa pesquisa analisa como essa relação tem se dado, na Baixada Fluminense.

precaríssimas da produção. Devido a estas determinações, os limites a transpor não são poucos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Brasil contava em março de 2009, com 5.186 unidades de CRAS, em operação em cerca 3000 municípios, de norte a sul do país, sendo 195 no Estado do Rio de Janeiro. Deste total de unidades nacionais, 3200 são financiadas integralmente pelo governo federal e as demais contam com suporte complementar de governos estaduais e municipais, neste aspecto.

Sobre o quantitativo de usuários, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), em recente levantamento, 14,9% das famílias brasileiras recebem o Bolsa Família, sendo, portanto, frequentadoras das atividades desenvolvidas nos CRAS, que acompanham a assunção das condicionalidades do Programa pelos usuários. No Estado do Rio de Janeiro, hoje, segundo dados do MDS (2009b), existem 547,8 mil famílias<sup>157</sup> integradas ao Programa, fora as referenciadas no aguardo de acesso a ele. O acesso aos recursos do PBF se revela como uma das principais demandas apresentadas por aqueles que buscam os CRAS, embora esta unidade não se restrinja à administração deste programa. Apesar da grande expectativa em torno do acesso a este benefício, vale ressaltar que somente uma média de 8% a 10% dos referenciados nos CRAS da Baixada Fluminense, recebem efetivamente o PBF, o que nos dá amostra da sua significativa demanda reprimida da ordem de 90% (e acreditamos que, nacionalmente, este quadro não difira muito).

---

<sup>157</sup> Números extraídos do MDS, disponíveis em: [www.maisbrasil.gov.br](http://www.maisbrasil.gov.br). Acesso em: 23 abr. 2009.

Para o PBF<sup>158</sup>, no Estado do Rio de Janeiro, foram destinados 44,7 milhões, em 2008. O custo nacional do Programa Bolsa Família, para o mesmo ano, foi orçado em 16,5 bilhões, mas foram executados 10 bilhões de reais, o que nos dá representação de 1% do PIB. Sem dúvida, estamos diante de um investimento importante. Lembremos que, para o mesmo ano, foram orçados 31,2 bilhões para *toda* a política educacional, o que coloca o PBF como detentor de valores que, se comparados, representam um terço dos recursos da educação brasileira, notadamente uma política muito mais dispendiosa<sup>159</sup> e diversificada em suas ações.

Os recursos para os programas sociais do Estado do Rio – orçados em um total de 1,87 bilhões – são responsáveis pelas ações de transferência de renda, segurança alimentar, atenção à juventude e assistência social, que chegam a 2,8 milhões de pessoas na região. Vale ressaltar que o valor destinado, especialmente ao Bolsa Família, deve crescer, em breve, uma vez que o MDS espera a inclusão de 300 mil novos beneficiários<sup>160</sup>, pois o teto máximo da renda *per capita* familiar foi elevado para R\$137,00 (um acréscimo de R\$17,00).

De fato, o PBF tem sido interpretado como a política central da assistência social brasileira e a de maior visibilidade do governo Lula da Silva. Certamente, um programa de transferência de renda tem total

---

<sup>158</sup> Criado em 2003, agregou programas anteriores, como o Bolsa Escola e o Vale Gás.

<sup>159</sup> Citamos reportagem do jornal O Globo, de 03 de maio de 2009, “Bolsa Família atingirá 1 em cada 3 brasileiros em 2010”, como expressão do crescimento e da visibilidade deste programa, na atualidade.

<sup>160</sup> Para 2010, o orçamento da União aprovou 13,1 bilhões para o PBF. Disponível em <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=98215&a>. Acesso em: 10 dez. 2009.

relevância em um país com níveis de desigualdade abissais como o nosso; mas, como as fontes de recursos do PBF estão localizadas na Seguridade Social e são provenientes, em sua maior parte, da taxaço sobre o trabalho e não sobre o capital, há a imposição de limites sérios à capacidade redistributiva desse tipo de programa. Nesse sentido, vale ressaltar que, apesar de ter ajudado a reduzir o índice de Gini<sup>161</sup> brasileiro em 21%, até o ano de 2004, o PBF tem pouco impacto na diminuição da proporção de trabalhadores pobres. O que ocorre é uma diminuição dos níveis de pobreza, entre os pobres absolutos. Salama (2008) desenvolve reflexão, nesse mesmo sentido. Para este autor, romper com a pobreza absoluta, somente, não traz impactos significativos ao combate à pobreza relativa, aquela que está massificada e que revela, por sua dimensão, a concentração de renda e poder no país. Para romper com este ciclo, segundo o citado autor, é preciso chegar aos pobres absolutos, chegando também aos trabalhadores assalariados, através de mecanismos redistributivos, tais como impostos regressivos, organização de serviços públicos de melhor qualidade, geração de postos de trabalho protegidos, ampliação do acesso ao sistema previdenciário e reforma tributária.

Embora este não seja nosso tema central de análise, é preciso frisar que, efetivamente, os gastos com o PBF têm crescido de modo importante: de 2006 a 2008 (ou seja, em dois anos), foram 34% de aumento, segundo o MDS. Já os gastos totais com a política de assistência, segundo o Caderno

---

<sup>161</sup> Coeficiente de Gini é uma medida para medir a desigualdade baseada na renda. Sua mensuração vai de zero a um, em que o 1 representa a completa desigualdade e o 0, a total igualdade. Este índice foi desenvolvido por economista italiano no início do século – Conrad Gini – e tem sido muito utilizado por organismos de financiamento internacional.

SUAS nº 2 (BRASIL: MDS, 2007), cresceram 32,6%, de 2004 a 2007 (ou seja, em três anos), principalmente em função da implantação dos CRAS e CREAS, passando a representar 8,1% do total da Seguridade Social, em 2007. Em outras palavras, houve maior crescimento de gastos com o PBF do que com a política de assistência como um todo.

Diante do crescimento dos gastos com o PBF, cabe-nos indagar sobre as condições materiais em que este programa se efetiva. Para tanto, apresentaremos dados da pesquisa sobre o perfil dos assistentes sociais da Baixada Fluminense e suas condições de trabalho por nós elaborado através do NUPESAS/BF, acreditando que esses são bastante representativos das experiências da execução do Programa, no Estado e, quiçá, nacionalmente.

Inicialmente, queremos destacar que se trata de uma política desenvolvida por público eminentemente feminino, o que não é uma novidade no perfil do assistente social. Além desta característica inicial relativa ao gênero, encontramos um grupo de profissionais jovens, em faixa etária concentrada entre 25 e 30 anos. Em consonância com isso, são, também, profissionais recém egressos das instituições de formação, com tempo de formados de um a cinco anos e de um a três anos de vida profissional, sendo um a dois destes na política de Assistência Social, o que revela suas recentes contratações. Nesse sentido, vale ressaltar que estes assistentes sociais foram admitidos pelos prefeitos recém eleitos.

Quanto à formação, são oriundos de instituições privadas de ensino, em 67% dos casos, em consonância com a predominância destas unidades

de formação na região. Vinte e nove por cento possuem pós graduação, em especial *lato sensu*, mas nenhuma na área da política de Assistência, uma vez que, de fato, inexistem cursos de especialização voltados especificamente para esse campo, neste momento, na região<sup>162</sup> (de fato, tais especializações ainda são raras).

Para 64% dos assistentes sociais, a atuação na Política de Assistência é o seu principal vínculo de trabalho. A vinculação trabalhista, vale ressaltar, é um dos aspectos que comprometem essa experiência, uma vez que esta pode ser classificada como precaríssima. Concretiza-se através de contratos provisórios, sem proteção de qualquer tipo, estruturados a cada gestão municipal, o que pode implicar a descontinuidade das ações, a fragilidade da rede de ações e a perda constante de profissionais com experiência na área. Nesse sentido, vale ressaltar que somente três municípios realizaram concursos públicos em gestões anteriores e alocaram profissionais na política de Assistência.

A carga horária de trabalho está na faixa de 20 a 30 horas semanais, e os salários estão na faixa de dois salários mínimos (mais especificamente, entre 700 e 800 reais). A remuneração é outra das fragilidades dessa experiência e guarda identidade com o tipo de vínculo – precário – praticado. Esse quadro remete à desqualificação dos contratados, uma vez que os profissionais concursados recebem um salário superior em cerca de um

---

<sup>162</sup> Lembramos do Seminário Nacional sobre a Política de Assistência Social, realizado pelo conjunto CFESS/CRESS, em abril de 2009, na UERJ. Neste evento, estiveram presentes mais de 2.000 assistentes sociais em busca por aprofundar debate neste campo. Acreditamos que este é um desafio para as instituições formadoras, que devem estar comprometidas com uma reflexão mais completa (e complexa) sobre o tema. Fica registrada a urgência da oferta de formações que contemplem Assistência Social e suas interfaces com as demais políticas sociais, na sociedade contemporânea.

salário mínimo, em relação ao acima identificado. Gratificações e remunerações suplementares não foram mencionadas, e mesmo os profissionais que assumem cargos de chefia não recebem, em sua maioria, suporte financeiro para tanto. A baixa remuneração deve ser entendida, também, como resultado do descompromisso político do gestor, em face das políticas para os mais fragilizados economicamente. Ambos os fatores – baixos salários e vínculo precário – traduzem a trajetória de improviso, desqualificação dos profissionais e descontinuidade de ações presentes na política de Assistência Social.

No aspecto do espaço físico, observamos que os CRAS funcionam, muitas vezes, em locais com características domiciliares, alugados e adaptados para se tornarem instituições sociais. Este dado traz reflexos nas atividades ali realizadas, seja quanto à impossibilidade de efetivação de ações com grupos maiores, seja pela absorção de tarefas nem sempre compatíveis com a política de Assistência Social, como a oferta de atividades aquáticas, no caso de um CRAS que funciona em um espaço com piscina. Esse é, também, um dos aspectos que revelam o improviso com que a Assistência tem sido tratada.

Nesta mesma linha de reflexão, chegamos aos projetos em execução nos CRAS. Dentre os de maior destaque, citamos a chamada inserção produtiva, o reforço escolar, ações diversas para a terceira idade e o Projovem, o que nos remete ao debate em torno das atribuições da política de Assistência. Estaria esta política incorporando atividades que vão além do seu escopo, em razão de lacunas de outras políticas públicas – como o

reforço escolar e a inserção produtiva, que revelam limites da política educacional, em especial aquela que se volta para a formação de trabalhadores? Acreditamos que sim. O quadro ora verificado nos dá indícios de que essa hipótese tem fundamento e que para a Assistência Social têm afluído demandas que extrapolam seu campo de ação. Acreditamos que tal estado de coisas não esteja restrito à realidade da Baixada, sendo demandatário de debate amplo por parte dos formuladores, gestores, executores e usuários dessa política, sob pena de a Assistência terminar se tornando o local para onde são encaminhados grupos não absorvidos adequadamente em sua política de origem. Esse acúmulo equivocado de tarefas expressa uma interpretação equivocada da política de Assistência Social que precisa ser debatido e combatido.

Em relação à absorção de força de trabalho de profissionais de nível superior, por parte Assistência Social, um dado que nos chamou a atenção diz respeito ao fato de que os assistentes sociais atuantes nesta política não são residentes nos municípios onde trabalham. Esses profissionais residem, em sua maioria, em bairros da capital do Estado. O que nos coloca a hipótese de que os municípios da Baixada não possuem, ainda, quantitativo suficiente de profissionais para atender à demanda desta política de recente implementação e intensa absorção de mão de obra – neste sentido, calculamos que existem pouco mais de 100 profissionais de Serviço Social no desenvolvimento das ações socioassistenciais, na região – o que nos revela a extrema potencialidade regional de geração de postos de trabalho.

Por fim, na execução dessa política, encontramos, além dos assistentes sociais, os pedagogos, psicólogos (em quase todos os CRAS), professores da inserção produtiva e profissionais administrativos. Em somente um CRAS encontramos uma coordenação que não estava ao encargo do profissional de Serviço Social, o que confirma a potencialidade ocupacional dessa área para a profissão.

Pelo perfil brevemente traçado, podemos verificar que, da mesma forma que a estrutura da política de Assistência Social é apontada como meta por governos diversos, o que nem sempre é constatável para além do discurso, os profissionais de Serviço Social, apesar de desenvolverem atividades que são centrais na prática socioassistencial, não são tratados com a relevância que seu trabalho supõe. Trata-se do desenvolvimento de uma política empobrecida, realizada por profissionais fragilizados e subordinados em suas condições de trabalho e remuneração, voltada para os trabalhadores pobres. Diante disso, prover qualidade na execução dessa política pública passa pela transformação desse quadro.

Destacado o lugar dos CRAS na política de Assistência, as condições de trabalho que nela se observam e o perfil dos profissionais que a executam, cabe-nos indagar quem é o usuário que busca este suporte socioassistencial. Para tanto, apresentamos análise a partir de documentos diversos do próprio MDS, relativos aos usuários dos CRAS e do PBF. Também, estamos fundamentados nos dados da PNAD (IBGE, 2007).

Dentre os usuários do CRAS, encontramos perfil caracterizado por maioria de mulheres (93,6%), residentes nas áreas urbanas, desempregadas ou autônomas (44%), atuantes no campo do trabalho doméstico ou no comércio informal, autodeclaradas pretas e pardas (65%). Quanto ao aspecto educacional, 81% sabem ler e escrever e sua média de escolaridade está no primeiro segmento do Ensino Fundamental. Em termos etários, estão situados na faixa entre 25 e 30 anos, seguida do grupo entre 35 e 40 anos. A faixa etária que concentra mais membros nessas famílias é de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos.

Sobre o aspecto trabalho, vale destacar que 99% dos usuários declararam não ter deixado de trabalhar ou de buscar atividade remunerada, depois do acesso ao Programa. Eles permanecem, portanto, desenvolvendo as atividades geradoras de renda, especialmente, no trabalho doméstico e no comércio informal, acima citados. Também as famílias que plantam ou criam animais afirmam que não deixaram de fazê-lo depois do acesso ao programa. O PBF oferece suporte econômico tímido, visto que é uma política emergencial que não pretende rivalizar com o salário mínimo. Sendo assim, a busca por renda é uma necessidade premente entre os usuários.

Quanto à utilização da bolsa, o principal gasto indicado diz respeito à alimentação. No entanto, pesquisa do IBASE aponta que 55% dos usuários do programa ainda sofrem com déficit alimentar, já que permanecem consumindo produtos mais calóricos, mas não necessariamente mais

nutritivos<sup>163</sup>. Depois da alimentação, vem o material escolar, o vestuário e bens duráveis, (eletrodomésticos, material de construção), seguido da compra de remédios. Vale ressaltar que os usuários da Assistência afirmam que, sem o suporte do PBF, este tipo de consumo seria inviável, o que revela a potencialidade e o interesse em fazer crescer o ato de consumir, nas periferias econômicas contidas no Programa. Nas cidades menores, este dado fica ainda mais evidenciado, nas economias locais, uma vez que, em ambientes menos dinâmicos, essa ampliação de consumo é mais facilmente identificável.

A demanda por acesso ao trabalho e à renda não é um fato raro nos CRAS. Muito ao contrário disso. Como referência de poder público em muitas localidades, aos CRAS ocorrem demandas variadas, inclusive de trabalhadores desempregados em busca de acesso ao emprego e de orientação neste sentido<sup>164</sup>.

Certamente, os CRAS não têm (e não podem ter) respostas quanto ao acesso ao mercado de trabalho, dadas as limitações institucionais e conjunturais que os cercam; mas, diante de demanda tão presente, as ações de geração de renda passam a ser um tema cotidiano relevante para os Centros. Somada às determinações da LOAS, esta necessidade coloca o

---

<sup>163</sup> Ver: *Usuários do Bolsa família ainda apresentam alimentação deficitária*, disponível em: <[http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/06/27/ibase\\_55\\_dos\\_usuarios\\_do\\_bolsa\\_familia\\_ainda\\_sofrem\\_com\\_problemas\\_de\\_alimentacao-547002744.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/06/27/ibase_55_dos_usuarios_do_bolsa_familia_ainda_sofrem_com_problemas_de_alimentacao-547002744.asp)>. Também: *Maioria dos usuários do Bolsa Família gasta benefício com comida*, disponível em: <[http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod\\_noticia=1520](http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod_noticia=1520)>. Tal referência diz respeito à pesquisa do IBASE intitulada “Repercussões do PBF na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias”.

<sup>164</sup> Neste sentido, como expressão deste fenômeno, vale lembrar que em muitos municípios brasileiros, as Secretarias de Assistência Social estão conjugadas às Secretarias de Trabalho e Renda.

debate em torno do trabalho, emprego, qualificação profissional e conquista de renda na agenda dos CRAS, como um desafio bastante significativo no seu cotidiano. Vejamos, então, agora, os dados sobre a inserção produtiva. Estes nos darão elementos para reflexão sobre a associação entre assistência, trabalho e qualificação profissional.

### **2.3 A inserção produtiva na Baixada Fluminense.**

Nossa aproximação da temática da inserção produtiva aconteceu a partir de contato profissional com os CRAS da Baixada Fluminense<sup>165</sup> e da detecção da aproximação desta experiência com a formação de trabalhadores, de modo geral, e com o PNQ, em particular. Esta é a primeira justificativa para nosso estudo acontecer nessa região. Para além dessa condição, trata-se de espaço demandatário de produção de conhecimento sobre a sua realidade, por se constituir em área periférica do Rio de Janeiro, formada essencialmente por cidades denominadas “dormitórios”, caracterizadas por significativos níveis de violência urbana e pobreza (30% dos pobres do Estado residem lá); há cidades industrializadas e cidades com perfil rural, algumas definidas pelo MDS como de grande porte ou como metrópoles.

---

<sup>165</sup> A Baixada Fluminense está localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro sendo composta por catorze populosos municípios marcados pela condição de “cidade dormitório”. Estas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos precários e um IDH classificado como médio (índice baseado no nível de escolarização, expectativa de vida e renda *per capita*).

Alguns desses municípios foram emancipados, ao longo da década de 1990 (como, por exemplo, Queimados, Japeri, Mesquita, Guapimirim e Seropédica), e passaram a experimentar a condição da gestão pública autônoma recentemente. Este aspecto traz particularidades importantes, uma vez que são “novas cidades” administrando e disputando recursos públicos, o que acirra as disputas políticas que caracterizam a região.

Nessa região formada por municípios bastante degradados social e economicamente, a assistência viabilizada através dos CRAS têm sido uma política pública em evidente expansão, ganhando visibilidade social e política, além de ser espaço privilegiado de trabalho de assistentes sociais<sup>166</sup>, conforme já apontado aqui. Em todos os municípios da região, o SUAS foi implementado e existem CRAS em funcionamento (apesar da precariedade de alguns destes, como em uma cidade onde uma unidade funciona, exclusivamente, dentro de uma *van*, sem uma base fixa, sob a justificativa de ser itinerante; ou em outros municípios, em que as unidades de atendimento funcionam em casas adaptadas precariamente para esta função). Nesses municípios, a estruturação tradicional da política de Assistência Social – historicamente marcada pela distribuição de cestas básicas e remédios — possui a marca do clientelismo e da precariedade das ações que se voltam para as populações mais empobrecidas. Na contemporaneidade, como ação pública, inaugura período de algumas conquistas e muitas tensões. É, portanto, sobre um terreno muito acidentado, atravessado por inúmeras contradições, pelas noções de direito e

---

<sup>166</sup> Dada a precariedade de vínculo de trabalho desses profissionais, decidimos não identificar nominalmente os municípios em que estudamos a inclusão produtiva.

do favor, pela busca da qualidade e pela naturalização da precariedade, pela impessoalidade na execução da política pública e pela necessidade de receber autorização dos políticos locais para o desenvolvimento de projetos, que o trabalho dos CRAS é construído.

A inclusão produtiva, na Baixada Fluminense, está inserida nesse processo de tensões e contradições. Aos CRAS da Baixada, são encaminhados (ou chegam espontaneamente) cidadãos que apresentam demandas de ordem socioeconômica diversificada – que podem ir do simples acesso a documentos a demandas relativas a outras políticas públicas<sup>167</sup> e outros programas sociais, em especial os de transferência de renda. Segundo a fala de um assistente social da região, a esse equipamento chegam toda sorte de demandas, muitas delas não relacionadas diretamente à política de assistência, uma vez que, em muitos lugares, o Centro é a única representação do poder público. Aos CRAS da Baixada ocorre, portanto, um segmento populacional empobrecido, de perfil feminino e infanto-juvenil e com dificuldades de acesso às políticas públicas básicas.

A inclusão produtiva é uma das principais ações desenvolvidas, nessas unidades. Sua execução é intermitente, influenciada pelas condições financeiras, de espaço físico, disponibilidade de “oficineiro” e material para sua efetivação. Percebemos que o tema ganha maior relevância, no contexto

---

<sup>167</sup> Através dos CRAS são viabilizados Programas como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o PBF (Programa Bolsa Família), assim como são ministradas orientações e encaminhamentos com vistas ao BPC (Benefício de Prestação Continuada, destinado a idosos e portadores de necessidades especiais) e a outras políticas públicas. Também, ações do campo das atividades de apoio, tais como a aprendizagem profissional, o reforço escolar, a atenção à infância e à juventude e o convívio geracional, são viabilizadas através dos CRAS. Lembremos que os CRAS podem ser a única referência de política pública de uma área extremamente pobre, daí a diversidade e amplitude de suas demandas.

da Assistência, a partir de 2007, quando o MDS passa a discutir mais intensamente a atividade, estabelecendo algumas normas para sua realização.

A partir daí, o Ministério passa a estimular o encaminhamento de projetos específicos de inclusão produtiva ao poder central. Tais projetos devem realizar parcerias entre prefeituras e entidades de promoção de formação profissional, com vistas à execução das aprendizagens nos CRAS. Desta forma, essa ação passa a integrar o Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento, do MDS, estimulado pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Renda, cuja intenção é formar trabalhadores para a cooperação, autogestão, atuação econômica, protagonismo e solidariedade – todos estes são princípios da economia solidária, tema bastante trabalhado e valorizado pelo governo Lula da Silva, em um quadro de geração de postos de trabalho formais muito aquém das necessidades do país. É oportuno lembrar que tanto a valorização tanto da inserção produtiva quanto da economia solidária, pelo MDS, guarda identidade com recomendações do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Brasil. Sobre os temas, versa o MDS:

Os Projetos de Inclusão Produtiva, em linhas gerais, são aqui entendidos como ações indutivas de processos de desenvolvimento local, quer se realizem mediante a busca da qualificação sócio-profissional dos membros das comunidades beneficiárias ou de um determinado território, ou promovam a criação ou o fortalecimento de iniciativas locais no campo da geração de trabalho e renda, por meio do investimento para a instalação ou ampliação de unidades produtivas coletivas, que se orientem pelas diretrizes e modalidades associativas da Economia Solidária. (BRASIL: MDS, 2009).

Importante frisar que analisando os documentos acima citados (do MDS e do Conselho Nacional de Economia Solidária, do MTE), verificamos que a demanda por acesso ao mercado de trabalho formal<sup>168</sup> não é uma das metas principais da inclusão produtiva. Na verdade, o foco central dessa proposta é a geração de renda e o estímulo à capacidade de autosustento, através de trabalho cooperativado e/ou solidário. Em essência, a meta da inserção produtiva está focada na geração de renda como alternativa à ausência de postos de trabalho formais.

Como público usuário prioritário da inclusão produtiva, segundo o documento “Promoção da Inclusão Produtiva” (BRASIL: MDS, 2007), temos os jovens de 16 a 24 anos (segmento etário com níveis de desocupação maiores do que o dos adultos), indivíduos e famílias em situação de rua. Segundo nossa pesquisa, porém, na inserção produtiva, as mulheres, usuárias principais do PBF e frequentadoras assíduas dos CRAS, são muito mais visíveis e presentes do que os jovens<sup>169</sup>.

Apesar de o MDS estimular esta experiência, especialmente, para o público jovem (e os CRAS executam programas como o Projovem Adolescente e o PETI), não encontramos iniciativas, nesse campo, especificamente montadas para esse segmento etário, embora os jovens participem, juntamente com adultos, dos cursos acima identificados. Em um município visitado, o gestor sinalizou a intenção de montagem de sala de informática

---

<sup>168</sup> É interessante ressaltar que, nos documentos do MDS, a expressão mais comum para tratar do acesso à renda é “acesso a uma vaga no mercado”, como por exemplo, no Jornal MDS, edições nº 12 e nº13 (BRASIL: MDS, 2009; 2009a).

<sup>169</sup> A população em situação de rua pode acessar a inserção produtiva através do CREAS, mas este grupo e este Centro não foram objetos de nossa análise.

para os usuários do CRAS, em especial, os jovens. Na ocasião, estava sendo organizado um projeto com esta finalidade. Cabe-nos indagar se esta é, de fato, uma das funções da política de Assistência Social<sup>170</sup>.

Como afirmado anteriormente, desde 2007, o MDS tem buscado sistematizar a inclusão produtiva, através do estímulo à parceria com instituições que se encarreguem de ofertar qualificações – universidades, CEFETs, Sistema “S”, ONGs. Estas instituições com experiência de formação ofereceriam cursos e acompanhamento específico para a inclusão produtiva, disponibilizando infraestrutura para o desenvolvimento dessa atividade, a partir de encaminhamento de projetos, a serem avaliados e financiados pelo MDS.

Efetivamente, porém, segundo pudemos observar, as parcerias com essas instituições são complexas e demandam contatos do gerenciamento central da Assistência com as redes de formação profissional da região, o que não tem ocorrido, ainda. Somadas a esse fato, as dúvidas em relação à efetivação das inserções produtivas, via projetos do MDS, por parte das equipes, nos pareceram importantes.

Sendo assim, para além desse aprendizado mais sistematizado e executado por instituições educacionais reconhecidas — que, concretamente, estão somente no plano documental — a inclusão produtiva

---

<sup>170</sup> A resposta a essa indagação exige investimento e extrapola os objetivos do presente estudo. Vale registrar, ainda assim, que discordamos da ideia de que, na Assistência, diante das lacunas das demais políticas públicas, há espaço para execução dos mais variados projetos, inclusive do tipo citado acima (sala de informática nos CRAS). Procedendo dessa forma, essa política, ao contrário de caminhar para a execução de qualidade do que é sua responsabilidade, passa a executar toda e qualquer coisa, escondendo as lacunas das demais políticas públicas.

permanece acontecendo com um perfil bastante informal. Nessa experiência, um profissional – algumas vezes voluntário ou alguém vinculado a instituição assistencial da região – organiza grupos para ensinar uma atividade geradora de renda de seu domínio técnico.

Exemplificando essa realidade, na Baixada Fluminense, encontramos experiências de inclusão produtiva em parceria com instituição de formação profissional efetiva, em dois municípios, somente. Nas demais experiências, a inserção acontece a partir de oficinairos voluntários e de parcerias com ONGs municipais, que desenvolvem cursos de artesanato e afins, dentro de seus espaços comunitários. O segundo grupo se sobrepõe, portanto, em termos quantitativos, ao primeiro, o que dá à experiência da aprendizagem profissional, via CRAS, um caráter informal, não condizente com o que o MDS propaga. Por outro lado, o acompanhamento das experiências de aprendizagem na inclusão produtiva, tarefa de responsabilidade do MDS, nos pareceu frágil e só foi relatado em um município.

Tivemos acesso aos dados de nove dos catorze municípios da região e selecionamos uma média de três CRAS, em cada um destes. Nestes, encontramos o desenvolvimento das ações de inserção produtiva com padrões de qualidade distintos e formas de execução diversas, mas com a marca da precariedade e do improvisado atravessando todas as experiências. Em dois CRAS, encontramos projeto/atividade denominada “comissão de emprego”, que seria responsável por proposição de ações neste campo. Nos demais, esta estrutura não foi encontrada.

Frisamos que nem todos os CRAS desenvolvem a inserção produtiva e, segundo observado, não há uma regularidade pré-estabelecida quanto a isso; ou seja, um determinado CRAS pode realizar um curso, sem que haja a sua oferta de modo regular. Em outras palavras, este tipo de ação pode ou não ser oferecida, dependendo das condições de espaço físico, equipamentos para a aprendizagem, disponibilidade de oficinairos (que são os instrutores), bem como das demandas da população local.

Segundo verificamos, os aprendizados propostos mais comuns estavam concentrados no campo das chamadas tarefas femininas: artesanatos diversos (bordado, cestaria, pintura em tecido, crochê, fuxico), cabeleireiro e manicure (básico), costura (básico), se constituem no grupo principal. Encontramos, ainda, oficinas de cocção de pratos específicos, tais como bolos, pães e salgados), estes últimos oferecidos em dois municípios apenas, em razão da infraestrutura por eles demandada, segundo fomos informados. Estes treinamentos apresentam curtíssima duração (entre 20 e 40 horas totais, no máximo, divididas em encontros semanais, mas existem formações ainda mais rápidas).

Os cursos são oferecidos em espaços chamados “de convivência”, no próprio CRAS, ou, quando mais elaborados, em espaços cedidos pelas prefeituras (como no caso do curso de culinária e panificação). Muitas vezes, estes encontros cumprem a função do espaço de convívio, muito mais do que aprendizado de uma tarefa produtiva em si. Além da experiência ligada a uma atividade para geração de renda específica, encontramos ensinamentos, referentes ao cooperativismo e ao empreendedorismo, em dois dos cursos,

não por acaso, organizados com o apoio de instituições formais de ensino (que, também, executam o PNQ, nacionalmente), com experiência na qualificação de trabalhadores (onde esse conhecimento, como já apontado, na análise do PNQ, é bastante abordado).

Em nosso estudo, ouvimos dos gestores a preocupação com a elevação da autoestima do usuário dos cursos e a manifesta intenção de que este tipo de conteúdo seja integrado à inserção produtiva. Encontramos, na maior parte das situações de capacitação, instrutores vinculados às ONGs dos municípios, notadamente aquelas atuantes no campo assistencial, o que confere à experiência caráter ainda mais informal. Em um segundo grupo, encontramos voluntários na execução dos treinamentos, inclusive usuários do próprio CRAS, como o caso de idosas que promovem aprendizagens manuais, como bordados, crochê e fuxico.

No campo das qualificações mais formalizadas, encontramos parceria de um município com o SENAC (para aprendizados na área de estética) e com um CEFET da Baixada, que viabilizou instrutor e suporte técnico para curso de panificação que, depois de concluído, tornou-se uma cooperativa de pães, salgados e bolos. Esta aprendizagem, cumpre destacar, foi a iniciativa mais elaborada de inserção produtiva e de mobilização de recursos para sua implementação que encontramos, na região.

Quanto aos usuários, destacamos que pudemos participar da formatura de um curso de inserção produtiva — destacado no parágrafo

anterior — no qual conversamos, informalmente<sup>171</sup>, com os alunos. Observamos a grande expectativa dos mesmos quanto ao acesso à renda, ao final da experiência e a intenção do grupo quanto à organização de uma cooperativa de trabalho (o curso era na área de panificação), desejo este estimulado pelos promotores da atividade. Ao mesmo tempo, estes alunos demonstravam preocupação quanto a colocar seus produtos à venda, em pé de igualdade com os produtores da região, já que lhes faltavam máquinas e espaço físico. Este quadro nos dá pistas quanto às dificuldades na integração ao mercado, ainda que em condições informais, para os usuários da inserção produtiva.

Finalmente, queremos destacar que não temos a intenção de localizar a responsabilidade pela fragilidade da inserção produtiva nos CRAS e em suas equipes. Acreditamos que aos Centros e seus profissionais têm sido atribuídas responsabilidades por tarefas inúmeras, pelo MDS e pelas prefeituras, sem que a contrapartida para a respectiva execução – criação de condições adequadas de trabalho, remuneração, vinculação empregatícia – tenha sido concretizada. A responsabilidade por eventuais problemas encontrados deve ser creditada aos planejadores e gestores da política de Assistência Social, ou seja, ao MDS, governos municipais e estaduais. Aos profissionais atuando na ponta de execução desta política, cabe com urgência, revelar a fragilidade da proposta e suas limitações. O reconhecimento dos limites da inserção produtiva, somente, gera imobilismo e a naturalização da impossibilidade de mudança.

---

<sup>171</sup> Na ocasião em que agendamos a visita ao município, não sabíamos que teríamos acesso aos alunos do curso e por isso, não organizamos as entrevistas. A conversa, porém, foi bastante rica.

Neste sentido, devemos entender as limitações da experiência em caráter mais amplo. Percebemos que o formato da inserção produtiva, atualmente implementado, remonta identidade, guardadas as proporções históricas, aos grupos de mães da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA). Nestes, mulheres usuárias de programas implementados pela instituição (creches, programas de distribuição de leite etc.) se ocupavam de aprendizagens relativas ao trabalho, como forma de ocupação de tempo ou como apoio no sustento familiar. Estamos, portanto, diante da reedição de uma experiência que associa a assistência ao trabalho. Esta tem sido uma marca da atenção à pobreza que traz à tona as primeiras formas de ação sobre o problema (SANTOS, 2000). Aos pobres, apoio aliado ao trabalho compulsório. Esta condução despolitiza a chamada “questão social”, colocando-a no patamar positivista da disfunção, isto é, da negação da desigualdade e da afirmação da falta de habilidades individuais para o êxito na vida produtiva. Para o enquadramento dos pobres e a minimização da pobreza, era preciso prover ensinamentos de ordem moral e o aprendizado para o trabalho cumpria muito bem esta dupla função: provimento do sustento e adequada conduta social. Para o pobre insolente, aquele que não se enquadrava nos padrões burgueses, estava prescrito o trabalho compulsório como solução para um problema de caráter individual.

Já no século XIX, em *Glosas Críticas...*, Marx (1995) fazia o questionamento dessa concepção que entendia a pobreza como resultado de problemas de planejamento, por parte de governantes, ou de falta de apoio cristão ou moral, redefinindo-a como fundamento de uma sociedade baseada

na distinção de classe. Verificamos, porém, que, ainda hoje, faz-se presente a abordagem da pobreza como responsabilidade do pobre que não detém instrumentos para sua automanutenção e, desta mesma fonte ideológica, são extraídos conceitos como o de empreendedorismo.

A inserção produtiva é um dos elementos dessa compreensão da pobreza como disfuncionalidade individual. Em lugar de atacar as causas do desemprego, da geração de postos de trabalho precários e da subremuneração, as políticas públicas simplificam a abordagem de um problema que demanda intervenções de larguíssimo escopo, tornando-o uma questão de aprendizagem profissional. Nesta linha de raciocínio, para o MDS, a inserção produtiva é um instrumento para que o beneficiário da política da Assistência possa sair da condição de assistido e inapto e mover-se para a situação de provedor de suas necessidades e apto à geração de renda. Trata-se de análise focada em aspectos isolados do desemprego e da pobreza, inspirados na tradição liberal mais conservadora.

No Brasil, a transferência de renda ainda não tem o trabalho compulsório como condicionalidade – como, por exemplo, em programa afim, na Argentina e no México, mas, talvez, diante da intensificação de ações de inserção produtiva e com a experiência do PlanSeQ/Bolsa Família, este seja um próximo passo<sup>172</sup>. O presidente Lula da Silva e o ministro Patrus Ananias (MDS) têm abordado a aprendizagem profissional e a inserção produtiva

---

<sup>172</sup> Acreditamos que o próximo governo eleito, no âmbito federal, não deverá extinguir o PBF, pela sua visibilidade e aceitação. Reformas ao mesmo, porém, serão propostas, principalmente, se o eleito for de um partido de oposição ao do atual presidente. Acreditamos que a condicionalidade do trabalho pode ser uma das transformações trazidas ao PBF, como forma de responder à ideia equivocada de que a transferência de renda do Bolsa Família é fator de acomodação do trabalhador.

como “porta de saída” da pobreza e do Bolsa Família<sup>173</sup>, conferindo a uma experiência limitada e construída sobre extrema precariedade e improviso um poder que ela, de fato, não pode ter. O ministro tem sido um pouco mais cuidadoso com essa afirmação simplista e dotada de preconceito – os pobres devem estar sempre perto da porta de saída – e tem ponderado que devem existir portas de entrada para direitos como educação, saúde, alimentação e trabalho. No entanto, efetivamente, em seu ministério, as condições de enfrentamento da precariedade da política de Assistência Social demandam atenções diversas: recursos, equipes, concursos, equipamentos, fiscalização financeira efetiva e avaliação do cumprimento da LOAS e do SUAS.

Fica, para nós, o entendimento de que a chamada inserção produtiva não tem recebido a atenção devida, da mesma forma que não o tem a política de Assistência Social. Existe, por trás de ambas, intenso *marketing* social, tal qual foi assinalado por Campos (2003). Concretamente, encontramos, na inserção produtiva, um padrão de aprendizagem ainda mais precário do que aquele oferecido pelo PNQ, seja pela qualidade dos cursos, por sua duração e/ou pela infraestrutura.

Essa combinação de características nos leva a afirmar que estamos diante da formação de um perfil de trabalhador que deve ter capacidade para desenvolver ocupações simples diversas, na intenção de se tornar apto a gerar renda própria e ser produtivo. Esses aprendizados múltiplos são ainda mais empobrecidos, no sentido da formação humana, levando-nos a

---

<sup>173</sup> O presidente tem se posicionado assim quanto à inserção produtiva. Vide a reportagem *PAC social quer ser a porta de saída do PBF*, disponível em: <<http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=1048>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

reafirmar que quanto mais precário o lugar ocupado pelo trabalhador na produção, mais precária será a educação a que este terá acesso. Assim, nessa experiência, até mesmo o reconhecimento de que se trata de uma aprendizagem efetiva está comprometido.

Resgatamos Kuenzer (2002a; 2002b) e Rummert (2000) como autores que reafirmam o caráter classista da educação sinalizado por Gramsci (1988). A formação de trabalhadores empobrecidos e integrantes dos campos mais elementares revela este recorte classista, que, na experiência da inserção produtiva, aparece associado a outro elemento: o escalonamento da qualidade do aprendizado e do fazer profissional. Em outras palavras, se o trabalhador ocupa um lugar periférico, na divisão social do trabalho, da mesma maneira será periférica a formação a que ele terá acesso. Nesse sentido, se o PNQ oferece um aprendizado simplificado e múltiplo, de característica periférica e empobrecida, ainda mais periférico e precarizado, em forma e conteúdo, será o aprendizado experimentado na inserção produtiva, por nós denominada, anteriormente, de *habilitação simplificada e emergencial*. Nessa perspectiva, queremos ressaltar seu perfil de aprendizado variado para ocupações simples, sobre as quais o trabalhador já possui alguma experiência ou conhecimento, com o objetivo de permitir o acesso à renda.

Segundo pudemos constatar, os cursos da inserção produtiva podem reservar ao usuário alguma esperança pela conquista de uma nova remuneração, graças ao trabalho com artesanato, como manicure ou na fabricação de pães caseiros, por exemplo. No entanto, na concretude da vida

dos usuários da Assistência Social, conseguir os meios efetivos para se tornar um *pequeno empreendedor* ou um membro de uma *cooperativa*, como estimula o MDS, vai muito além deste conhecimento inicial. Neste sentido, a inserção produtiva, além da percepção equivocada de que basta oferecer informação — ou *habilitação simplificada* — para acessar renda ou superar a pobreza, deixa muito a desejar nas condições operacionais em que se efetiva.

### **3 A FACE ATUAL DO CAPITALISMO E SUA TRADUÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO, NA ABORDAGEM DA POBREZA E DA FORMAÇÃO HUMANA.<sup>174</sup>**

Neste terceiro capítulo, discutimos a sociedade capitalista contemporânea, em busca de elementos estruturais que fundamentem nossa compreensão da formação de trabalhadores, hoje. Para tanto, além de elementos históricos do nosso tema, debatemos as características atuais do capitalismo, sua crise contemporânea, bem como os reflexos desse contexto sobre a abordagem da pobreza e da aprendizagem dos trabalhadores situados nos campos mais elementares da produção.

Ao longo da construção do texto, resgatamos o nosso objeto de estudo, estabelecendo articulação entre este e os aspectos mais gerais da realidade. Essa tarefa se inicia por breve resgate histórico da formação de trabalhadores, no Brasil, uma vez que essa historicidade nos auxilia na visualização de continuidades e rupturas nesse campo.

---

<sup>174</sup> A categoria “formação humana” remete-nos a um tipo de formação mais ampla, humanística, não restrita às demandas da produção. Autores do campo da Educação discutem essa categoria (por exemplo, FRIGOTTO, 1995; 1998). Marx (2001), ao falar da constituição histórica do ser humano, nas relações sociais, nos dá elementos para pensar este processo.

### 3.1 Elementos históricos da formação de trabalhadores.

Em lugares e tempos históricos diversos, a ação educacional tem sido objeto de disputa em razão de suas potencialidades diante dos processos de adequação e de resistência de homens e mulheres em face da ordem estabelecida. Educar e formar para a concordância e para a adequação *versus* formar para o domínio do conhecimento acumulado pela humanidade e para a emancipação são conflitos aprofundados na contemporaneidade, que estiveram presentes em momentos diversos da história da educação, em especial, depois da Revolução Industrial.

Aprofundando análise sobre a determinação dessa revolução da base produtiva sobre a educação, ressaltamos que esta última modificou completamente as relações de trabalho, a dinâmica urbana e familiar, forjando um novo tipo de sociabilidade, inclusive no campo dos processos formativos. Este fenômeno aprofunda um tipo de escola marcada pela Modernidade, pelo pensamento científico e pelas tensões de classe.

Falar em Educação após a Revolução Industrial supõe discutir determinações do campo econômico – e suas mediações – incidentes sobre as relações sociais e sobre a estrutura política, submetendo-as à produção capitalista. Para tal discussão, é preciso registrar, brevemente, a relação existente entre a Revolução Industrial e a ascensão da escola moderna, revelando o quanto o espaço educacional tem sido valorizado na abordagem da pobreza agravada pelo trabalho assalariado e pela concentração da propriedade.

Convocada para organizar o letramento exigido pela então ascendente sociedade contratual e para a adequação dos comportamentos à lógica fabril, a escola, na modernidade, se expande, chegando a segmentos de trabalhadores; especializa-se em funções, subdivide-se em classes de aprendizagem e amplia seu papel social. Segundo Manacorda (2000), aquela sociedade emergente, de características fabril, urbana e contratual, fundamentada na desigualdade, demandava instituições que promovessem a adaptação dos trabalhadores formados no trabalho artesanal e na vida no campo àquela nova ordem. A escola era uma dessas instituições.

Difundido e amadurecido o modelo de sociedade do capital, chegamos ao século XX, com a intensificação da luta de classes e do gerenciamento, através do Estado, dos conflitos do modo capitalista de produção. Em uma conjuntura de ascensão dos monopólios, no mundo, inclusive nos países periféricos, a educação seria transformada em política estatal, como resultado da externalização dos custos da reprodução da força de trabalho – neste caso, de investimentos para formar um trabalhador mais produtivo.

Para tratarmos dos aspectos históricos da formação de trabalhadores, precisamos destacar algumas especificidades deste campo. A primeira diz respeito a uma marca das sociedades capitalistas – o desprezo pelo trabalho manual –, o que, no Brasil, assume tons mais graves diante da experiência, por longos séculos, de uma economia baseada no trabalho escravo. Essa experiência tem repercussão sobre o exercício das atividades produtivas e sobre o aprendizado profissional: o desprestígio do trabalho, em geral, e das atividades mais simples – as manuais, de modo especial, são marcantes. Ao

pensarmos nas atividades mais elementares da produção, naquelas que exigem o esforço físico e o exercício manual intenso, o desprestígio histórico do trabalho e o viés de classe quanto a quem o executa vem à tona, repercutindo sobre a qualidade da formação.

Outra característica intensificada nas sociedades capitalistas é a utilização da experiência de trabalhar como controle e adequação à ordem vigente. Diferentes análises (MANFREDI, 2003; e ARANTES; FALEIROS, 1995, são algumas delas) demonstram que o Brasil, desde sua origem como colônia, tem utilizado o trabalho compulsório como estratégia de controle social e ideológico, especialmente das populações mais frágeis econômica e socialmente.

Nesta subseção, temos a intenção de apontar elementos históricos da formação de trabalhadores, no Brasil, com destaque para o período posterior à década de 1990 – marco de aprofundamento das políticas de corte neoliberal e das ações de gerenciamento da pobreza absoluta<sup>175</sup>, realizadas com o suporte das políticas educacionais. Partimos de tal momento histórico em busca da complexidade da relação sociedade-educação. A todo tempo, confrontamos nosso objeto de estudo com essa construção.

Na origem do Brasil, na condição de colônia de Portugal, as ações educacionais eram organizadas pela Igreja Católica<sup>176</sup>, assim como em outras colônias, com a intenção de forjar o cristianismo em meio aos povos não

---

<sup>175</sup> Esse gerenciamento foi abordado em subseção 3.3, sobre gestão da pobreza absoluta. Cabe, neste momento, lembrar reflexão de Oliveira (2006), que discute o Banco Mundial e sua intenção de combater a pobreza geradora de risco para a ordem social.

<sup>176</sup> A Igreja Católica era, então, a principal responsável pelos processos formativos, no ocidente – assim como a guardiã dos registros do conhecimento acumulado socialmente.

cristãos, integrando-os à ordem da coroa (BOSI, 1992). A educação brasileira nasce, assim, da confluência do pensamento religioso com a necessidade do controle dos súditos sob o domínio de Portugal.

Em termos de aprendizagem profissional, é preciso lembrar que, em uma realidade em que a economia está estruturada sobre o trabalho escravo, a marca negativa desta experiência é inegável. Nesse sentido, indivíduos livres, que precisavam trabalhar para prover o seu próprio sustento, faziam-no por meio de atividades um pouco mais complexas e reconhecidas em importância social, denominadas ofícios. O aprendizado destes, tão comum nas colônias, era organizado de maneira a não permitir que escravos pudessem ser a eles integrados. A formação das elites para as atividades de comando<sup>177</sup>, também, era construída nas relações sociais ou, em situações muito especiais, mediante aprendizagens mais complexas e dotadas de *status*, realizadas fora do país.

Detalhando esse momento histórico: estamos tratando de uma sociedade que ainda se complexificava, do ponto de vista econômico e social. Naquele primeiro momento, naquela dinâmica social cindida entre colonizadores e colonizados, identificamos uma instrumentalidade do aprendizado como ferramenta de adequação à condição social. No processo de colonização brasileira, o lugar ocupado pelo país, na divisão internacional do trabalho, e a sua condição de país escravista não solicitavam ações mais efetivas quanto aos processos de formação, uma vez que a vida social

---

<sup>177</sup> Não estamos falando de instituições escolares como as contemporâneas, uma vez que estas são decorrentes do processo de industrialização. Nesse sentido, as instituições religiosas e a própria organização da vida, na Colônia, serão agentes educadores relevantes.

respondia satisfatoriamente às aprendizagens para o trabalho e para a sociabilidade de então. Nesse marco, a educação estava restrita às elites, através de sistemas tutoriais. Para os demais, o aprendizado se mostrava informal e acontecia nas próprias relações sociais, inclusive nos ambientes de trabalho.

Somente quando as questões decorrentes da ampliação do trabalho assalariado, da industrialização e do crescimento das cidades despontam como problemas – situações que foram experimentadas, nos países centrais do capitalismo, ao longo dos séculos XVIII e XIX, e que, aqui, somente acontecem no final do século XIX e início do século XX – é que a administração dos conflitos entre capital e trabalho se torna objeto de debate e de ações iniciais por parte dos poderes constituídos. Tais ações, assim como outras de ordem social e econômica, visavam lidar com as sequelas da exploração de trabalhadores<sup>178</sup>, a minimização de conflitos desta decorrentes e tinham como pano de fundo a criação de uma sociabilidade favorável às relações capitalistas, então em estruturação<sup>179</sup>. Nesse sentido, podemos afirmar que a elaboração mais sistemática das ações educacionais coincidiria com a abordagem organizada sobre a chamada “questão social”, ou seja, na ascensão do industrialização, no Brasil.

Isto não significa, porém, que, em períodos anteriores a este, iniciativas de ordem pública e privada, voltadas para a educação – incluídas

---

<sup>178</sup> O aproveitamento de crianças e adolescentes como força de trabalho e a luta dos trabalhadores no sentido de parar este processo permitiram o reconhecimento da condição diferenciada desses grupos (MANACORDA, 2000).

<sup>179</sup> O trabalho assalariado demandava uma sociabilidade que naturalizasse a compra e a venda da força de trabalho, e os processos educativos tinham (e têm) papel fundamental nesse contexto.

aí algumas formas iniciais de aprendizado profissional, não tenham sido organizadas. Segundo Bosi (1992), encontramos, já em 1551, registro da criação da primeira casa de recolhimento de crianças, no Brasil, o que exprime a necessidade de dar respostas ao problema do abandono, nos primórdios da colonização — segundo o autor, com a intenção ocultar os frutos de relacionamentos vistos como ilegítimos. Nessas instituições, eram oferecidos abrigo e trabalho compulsório; ou seja, a conjugação da atenção à população mais fragilizada com a experiência de trabalho, em suas primeiras versões, no Brasil.

Arantes e Faleiros (1995), tratando do mesmo período, indicam a ação dos jesuítas objetivando reforçar a moral religiosa do colonizador, na formação das crianças nascidas na colônia. Segundo os autores, o padre Anchieta ressaltava a importância de educar para o cristianismo, chamando de bárbaros os que não se submetiam aos ensinamentos respectivos. Para essa tarefa religiosa, seriam necessárias a salvaguarda dos vícios, das guerras, das imoralidades, somadas à formação religiosa e ao exercício permanente e incansável do trabalho. A conjugação do aprendizado com o exercício de uma tarefa produtiva tem, aí, mais uma de suas experiências iniciais.

Com essa mesma intenção de aliar aprendizado e trabalho, encontramos as Casas para Órfãos e Abandonados<sup>180</sup>. Ali, os chamados “desvalidos da sorte” sobreviviam e aprendiam atividades que lhes garantiria o sustento, na vida autônoma. No outro extremo, existiam os colégios

---

<sup>180</sup> Essas instituições guardam semelhanças com as *workhouses* inglesas, por abrigarem abandonados e lhes oferecerem trabalho como condição para ali permanecerem.

religiosos, com oferta de formação propedêutica e tradicional, para os filhos dos portugueses, revelando uma distinção inicial – que nos acompanha até hoje – na formação educacional do povo brasileiro.

A chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, e a transferência da Corte portuguesa para cá reforçaram a prática dos abrigos para os pobres e tornaram premente o estabelecimento de outras políticas que tornassem habitáveis os novos espaços do Império, segundo as necessidades da Coroa. Datam deste período a abertura de vários abrigos, assim como o Colégio das Fábricas<sup>181</sup> (FALEIROS, 1995), o que revela, mais uma vez, a força da associação entre a prática da assistência<sup>182</sup> e o aprendizado do trabalho.

No decorrer do século XIX, com o desenvolvimento da economia agrário-exportadora e, paralelamente, com o crescimento das cidades – que, em sua concentração, tornavam mais evidentes as sequelas da desigualdade e da pobreza –, é possível vislumbrar o aumento do número de instituições voltadas para as crianças e adolescentes pobres: asilos, casas de recolhimento, escolas, casas de correção, internatos, que surgem, nas capitais e nos centros econômicos, como forma de abordagem da infância e juventude pobres. Neste marco, a preocupação com a educação de crianças e jovens é reforçada em seu contorno moralizante e classista, expresso através de legislações novas (ainda com prescrições de recolhimento e de acesso

---

<sup>181</sup> Instituição para a infância e juventude “desvalida”, onde eram ministrados, compulsoriamente, ofícios relacionados às necessidades produtivas de então. Marceneiros e oleiros eram aprendizados comuns.

<sup>182</sup> Utilizaremos a terminologia assistência aos pobres, já que este era o conceito utilizado no período, notadamente quando se tratava da filantropia religiosa. No entanto, não estamos tratando do conceito de assistência social, categoria resultante de reivindicações históricas, que culmina em um direito social e em uma política pública, após a Constituição Federal, de 1988.

compulsório ao trabalho), especialmente, após a segunda metade do século XIX (RIZZINI; RIZZINI; HOLANDA 1997).

Caracterizam este período pré-republicano o pensamento liberal, que nega a intervenção do Estado sobre as sequelas da desigualdade, bem como as tensões entre as forças do bloco oligárquico exportador (MENDONÇA, 1985), em especial, entre os produtores de leite e os de café. Por outro lado, estes mesmos grupos apresentavam unidade ao apregoar o paternalismo, a força e o assistencialismo, na abordagem da pobreza<sup>183</sup>.

O resultado dessas ações é traduzido na perspectiva asilar, correcional, repressiva, estruturada sobre o trabalho compulsório, na atenção à pobreza. Na ação do poder público, fica evidente a timidez ou mesmo a omissão, ante a situação da pobreza e dos pobres, que somente são destacados no sentido do contraexemplo para as famílias abastadas (ARANTES; FALEIROS, 1995).

Sobre o tema, Chalhoub (1986) ressalta a leitura patológica, construída sob a ótica do “*desvio*”, feita sobre a situação dos pobres, no final do século XIX. O movimento higienista, bastante significativo a partir da República Velha, propunha a inspeção do corpo e da sociedade como forma de aprimoramento moral. Médicos, juristas e religiosos se unem para discursar em prol do combate à delinquência e à vadiagem, indicando o trabalho, hábitos de higiene e a religião como elementos positivos na superação de condutas desviantes. Grupos mais resistentes a estas

---

<sup>183</sup> No mesmo período, destacamos os filantropos religiosos que, inspirados na Encíclica *Rerum Novarum*, buscavam conquistar espaço na execução de ações assistenciais e, para tanto, solicitavam apoio público e privado para suas obras.

recomendações deveriam ser punidos com o isolamento social e com o trabalho.

Com a complexificação da sociedade brasileira, durante a República Velha, em especial, devido à liberação de significativa força de trabalho recém-liberta para o ascendente assalariamento, em um contexto de emergência industrial, urbanização e imigração estimulada, também se tornam complexos os interesses em torno da situação de pobreza e dos pobres (PASSETTI, 2000) e de sua conformação à ordem. A repressão por parte dos poderes constituídos, o abrigo, a filantropia, a divulgação da moral religiosa, não eram mais suficientes na abordagem da questão e novas respostas começam a ser buscadas. Por isso, liberais, filantropos católicos e os movimentos socialista e anarquista faziam proposições (distintas, certamente) sobre o tratamento da pobreza, especialmente quanto a crianças e jovens.

No período, intensa é a formulação de legislação sobre a educação, o trabalho da mulher e da criança, e ainda, sobre a tutela dos abandonados (PASSETTI, 2000). Vale mencionar que bastante comum continuava sendo o aprendizado profissional compulsório e a proibição formal da brincadeira para crianças institucionalizadas e trabalhadoras.

No campo legal, encontramos, ainda no final do século XIX, sob influência do movimento anarquista, as primeiras normas referentes ao trabalho, inclusive o de crianças e jovens. Esta conduta se intensificaria, no início do século XX, em especial, sob a influência da vitória das Revoluções

Russa e Mexicana. A experiência do trabalho e o aprendizado de um ofício seguem, ainda, como prescrições fundamentais, na abordagem da pobreza. Atentemos, porém, a que não estamos falando de uma formação dotada de complexidade e de estrutura organizada para esse fim. Falamos de um aprendizado obrigatório, fragilizado e executado no ambiente produtivo, assim como falamos da execução de tarefas produtivas manuais e simples.

A década de 1930 é essencial na construção de uma base institucional de legislação sobre o trabalho e sobre a organização da sociedade. Através do advento de um modelo de Estado que se coloca como modernizador das relações de produção e generalizador de relações capitalistas (COUTINHO, 2006), direitos são legalizados, em especial aqueles relacionados ao trabalho e à “questão social”<sup>184</sup> recebe atenção pública específica. Reivindicações do movimento dos trabalhadores – como fundamentos de previdência e a legislação trabalhista – são incorporadas ao discurso e às práticas de um governo que se pretendia conciliador dos interesses entre o capital e o trabalho (NEVES, 2000).

Nesse contexto, buscava-se conformar os trabalhadores à nova ordem urbana, industrial e, para tanto, o reconhecimento de direitos sociais fazia-se fundamental, assim como a normatização da atenção à pobreza, em especial, com o suporte da Igreja Católica (IAMAMOTO; CARVALHO, 1985). O ascendente capitalismo monopolista, resultado da relação entre Estado e o grande capital, socializava os custos da reprodução da mão-de-obra e

---

<sup>184</sup> “Questão social” é uma categoria central, no pensamento do Serviço Social contemporâneo. Podemos resumir-la como as manifestações de uma sociedade construída sobre a tensão entre capital e trabalho e sobre as desigualdades daí decorrentes. Sobre o tema, ver Iamamoto (2008) e Netto (2001).

solicitava um modelo de financiamento estatal das políticas de desenvolvimento, inclusive as sociais. Coutinho (2006) denomina esta prática “*industrialização pelo alto*” e aponta o fundamental papel do Estado brasileiro na oferta de respostas às urgências de cunho social e econômico, para otimizar a acumulação. Cunha (2000b, p.5), por sua vez, aponta o aparato estatal como protetor de interesses econômicos privados. Também Yamamoto e Carvalho (1985) refletem sobre a ação estatal naquela conjuntura.

Assim, políticas de educação, de assistência, de infraestrutura básica para favorecimento da industrialização são implementadas. Os desassistidos e os pobres emergem como “questão social” urgente, pois sua não inserção no projeto de desenvolvimento em curso poderia implicar a desorganização de uma política que se pretendia tanto conciliadora de classes antagônicas quanto abrangente, visto que se tratava de um projeto de desenvolvimento nacional. Era preciso integrar todos a esse processo, ainda que periféricamente.

Com a complexificação da sociedade, das bases do trabalho e da organização de segmentos de trabalhadores, surge a possibilidade de realização de ações de proteção social, como ocorrera, guardadas as devidas proporções históricas, na Inglaterra pós-Revolução Industrial. Aqui, também, os conflitos de classe e as sequelas da desigualdade demandam intervenção nas relações sociais e de produção, com a finalidade de minimizar tensões.

O primeiro governo Vargas é a expressão dessa intenção de harmonização e apassivamento social entre burguesia e proletariado. A concretização dessa harmonia é limitada, uma vez que a proteção estruturada não tem caráter universal e se mostra frágil, além de esbarrar no próprio modo de produção e no modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado populista<sup>185</sup>. Tratava-se, portanto, muito mais de um projeto de controle das tensões de classe para organização de um projeto de desenvolvimento de perfil nacional, sem rupturas (FERNANDES, 2006) do que de reconhecimento efetivo de direitos.

A marca histórica do aprendizado compulsório do trabalho, para os pobres e seus filhos, inscreve-se nesse contexto e se afirma como a principal ação do campo educacional para este grupo. Para os trabalhadores pobres e seus descendentes, a certeza do ingresso precoce no mercado de trabalho é uma marca de vida. Na informalidade do espaço de trabalho, na execução das tarefas em si, longe dos bancos escolares, historicamente, o aprendizado destes grupos tem acontecido.

Nesta linha de reflexão, destacamos o pensamento de Cunha (1995), que afirma que o processo de desenvolvimento industrial brasileiro, apesar de reclamar a ampliação da escolaridade, em especial da formação profissional em setores econômicos estratégicos, é realizado sem colocar a escola como agente central. Trata-se de uma industrialização que prescinde

---

<sup>185</sup> Neves (2000, p. 35) nos diz sobre o período: *"As políticas públicas dos anos iniciais do nosso processo de modernização capitalista responderam de modo geral a uma dupla e concomitante determinação: as necessidades de valorização do capital e a busca — de cima para baixo — de um consenso mínimo, no limite de um capitalismo dependente e em estágio inicial de estruturação"*.

da massificação da escolarização, portanto. Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) fazem reflexões, neste mesmo sentido, e apontam que o governo Vargas, em especial o primeiro – e, acrescentaríamos, seus imediatos sucessores –, falavam da importância da ampliação das políticas educacionais, mas davam respostas limitadas a esse respeito, apesar do discurso<sup>186</sup>. Em verdade, o capitalismo recém industrializado demandava pouca força de trabalho especializada, o que deixava para a escola a tarefa de difundir (não necessariamente, em curto prazo) somente as bases da leitura, da escrita e do cálculo para as massas. O aprendizado do trabalho acontecia, nesse mesmo ambiente, e era fortemente marcado pela perspectiva moral. Complementando esse processo de formação, a sociabilidade urbana e os agentes informais de educação atuavam no sentido da conformação dos trabalhadores à ordem, dentre estes a Igreja e os meios de comunicação — o rádio, em especial, à época.

Cunha (2000*b*) enriquece essa reflexão, ressaltando que não era para os trabalhadores empobrecidos, atuantes nos campos mais precarizados da produção, que estava voltada a educação profissional dotada de organização e formalidade, estruturada paralelamente à industrialização. Pelo contrário. Essa profissionalização mais organizada estava dirigida a trabalhadores dos setores estratégicos da produção. Nesse sentido, era preciso despertar o interesse para o trabalho especializado e conquistar a adesão das camadas urbanas à busca por essa formação, conferindo-lhes dignidade, valor

---

<sup>186</sup> Vale ressaltar a Constituição, de 1937, em pleno Estado Novo, em suas referências à necessidade de um ensino voltado especificamente para os pobres, com claro perfil profissional.

próprio, além da promessa de vinculação — então real — à experiência. Nas palavras de Cunha (2000b, p.7):

Reforçando a dualidade escolar, a política educacional do Estado Novo erigiu uma arquitetura educacional que ressaltava a sintonia entre a divisão social do trabalho e a estrutura escolar, isto é, entre o ensino secundário, destinado às elites condutoras, e os ramos profissionais do ensino médio, destinados às classes menos favorecidas, embora os alunos destes ramos devessem ser selecionados. Ou seja, a pobreza ou o menor favorecimento poderia ser condição conjuntural, mas não era o suficiente para o ingresso num curso profissional.

Em outras palavras, a industrialização brasileira definiria, claramente, a dualidade estrutural em uma sociedade que se complexificava. De um lado, para trabalhadores das periferias produtivas, promoção da aprendizagem profissional informal e desprotegida, realizada na execução do ofício; para aqueles que realizariam tarefas em campos estratégicos da produção, educação profissional formal, determinada pelas necessidades da base produtiva; e, finalmente, do outro lado, para os que exercerão as tarefas mais elaboradas na dinâmica societária, formação propedêutica.

Comparando esse quadro, hoje, com a formação de trabalhadores executada via PNQ e com a inserção produtiva nos CRAS, verificamos que as características acima não foram rompidas, em sua essência. O modelo produtivo adotado pelo Brasil permanece reivindicando força de trabalho especializada em algumas poucas *ilhas* no interior da produção (KUENZER, 2002), o que fragiliza a massificação de um projeto educacional instituinte de formação para aprendizados complexos. Sendo assim, o modelo acima identificado permanece atual. Melhor delineando nossa ideia, entendemos

que a necessidade de formação específica para essa força de trabalho mais precarizada, que desenvolverá seu fazer profissional, na maior parte das vezes, na informalidade, como os estudantes do PNQ e dos CRAS, é resultado de um modelo de sociedade fundado na desigualdade, na produção de ocupações que não exigem especializações complexas para a maior parte da população.

Feito esse importante destaque, retomemos nosso resgate histórico, a partir da constatação de que as ascendentes e predominantes relações capitalistas<sup>187</sup> que se constituem após década de 1930, revelam, inequivocamente, o aprofundamento da dualidade estrutural, no campo educacional, desenhando o modelo de educação cindido de que falávamos acima. Analisando o cenário dos anos de 1930, não há dúvidas de que a formulação de políticas de proteção social ganha destaque, no século XX, dentre estas, as do campo educacional. No entanto, a expansão do ensino continuava revelando as contradições do capitalismo brasileiro, com suas intactas diferenças de formação entre classes sociais. O acesso à escolarização se amplia, timidamente, em especial para as camadas médias urbanas, mas a qualidade da formação permanece determinada pela condição de classe (NEVES, 2000). Além disso, como ressalta Romanelli (2001, p. 62):

Se de um lado cresceram a procura da escola e as oportunidades educacionais, de outro lado, a estrutura escolar não sofreu mudanças substanciais, a ponto de oferecer, quantitativa e qualitativamente falando, o ensino de que a sociedade carecia.

---

<sup>187</sup> Tais relações capitalistas estavam sendo gestadas no modelo escravista e agrário-exportador que caracterizaram nossa economia. Nelas, estava contida a necessária acumulação primitiva, que daria base à construção do capitalismo brasileiro (GORENDER, 1987).

Em outras palavras, cresce a quantidade da oferta educacional, mas não a qualidade da educação proporcionada.

As demandas por força de trabalho para o projeto de aprofundamento da industrialização e a necessidade de gerenciamento dos conflitos de classe impõem posturas de novo tipo, por parte do capital. A educação não mais poderia estar exclusivamente voltada para uma minoria dominante, e a “questão social” não poderia ser tratada sob a lógica da repressão, somente. Sendo assim, o aparato de políticas sociais se amplia, em especial, no segundo pós-guerra, apesar de não conseguir fazer frente às necessidades de um país extremamente desigual, com expressivos bolsões de pobreza.

Vale acrescentar que a complexa administração da relação entre capital e trabalho solicita mediação permanente e, para tanto, solicita a ação de agentes sociais diversos. Nesse sentido, o aparato estatal se expande, assim como suas políticas, mas as contradições de uma sociedade de classes, como a brasileira, permitem que permaneçam intactas a dualidade estrutural e a negação da universalização da proteção social, favorecendo a construção de uma cidadania regulada (SANTOS, 1979). Este quadro somente confirma a percepção de Marx e Engels (1976), ainda no século XIX: o capitalismo é um modelo econômico assentado sobre o progresso permanente das forças produtivas, o que gera avanços sociais de diversas ordens, mas o arcaico e o precário não são superados, visto que são constitutivos da base de manutenção e funcionamento desse sistema.

As décadas de 1930 e 1940 são profícuas em mudanças educacionais e sociais<sup>188</sup>, mas estas não alteram a essência partida da formação, aqui comentada. Lembremos, inicialmente, das reformas instituídas pelo Ministro Francisco Campos, da sucessão de decretos leis datados dos primeiros anos da década de 1930, que instituem mudanças ao criar uma estrutura nacional para o ensino secundário, comercial e superior, em uma conjuntura de expressivos índices de analfabetismo, insuficiência de equipamentos escolares e metodologias pedagógicas criticadas (ROMANELLI, 2001). Tais reformas tiveram o mérito da organização das bases iniciais de uma estrutura nacional de ensino. Também, efetivaram o ordenamento de uma estrutura educacional seriada, dotada de dois ciclos (fundamental e complementar), com destaque para a formação de nível secundário, em resposta às demandas das crescentes camadas médias urbanas por escolarização e ascensão social através desta.

Sobre os citados decretos, importa-nos destacar a confirmação da seletividade educacional, neles contida: instituíram um ensino secundário enciclopédico, extremamente rígido nos processos seletivos e avaliativos, voltado para as camadas médias urbanas e frações da elite, e um ensino profissionalizante, denominado comercial, em uma conjuntura de expansão e diversificação do comércio interno.

Fora dessa reforma ficaram o ensino primário, o normal e os demais campos do ensino profissional, que permaneceram interditados como forma

---

<sup>188</sup> E essas mudanças se tornam ainda mais significativas, pois a estrutura educacional existente, até então, jamais estivera organizada como um sistema nacional (ROMANELLI, 2001). Estamos falando das reformas de Francisco Campos.

de acesso ao ensino superior. Explicitando: a legislação deixava claro que aqueles que buscassem profissionalização, antes de chegar à universidade, não poderiam dar continuidade aos estudos, finalizada esta fase. Em resumo, a reforma Francisco Campos confirma a cisão do ensino brasileiro.

Ainda a respeito das reformas educacionais, na chamada Era Vargas, importa ressaltar que o segundo governo de Getúlio Vargas, em sua Carta de 1937, confirma a timidez educacional da Carta de 1934, quando determina que a educação da prole é o primeiro dever dos pais, ficando ao Estado o papel de colaborar para suprir deficiências da educação particular (GHIRALDELI, 1990). Esta mesma Carta de 1937 determina o ensino pré-vocacional e profissional às “classes menos favorecidas”, reforçando a já destacada dualidade estrutural.

Logo a seguir, nos anos de 1940 e ainda na conjuntura do Estado Novo, o ensino profissional cresceu significativamente. Cunha (2000b) destaca a diversidade e a confusão em torno da organização deste tipo de ensino. Existiam as escolas de aprendizes e artífices, as escolas profissionalizantes estaduais vinculadas a alguns estados da federação, as instituições privadas e as das forças armadas. Data de 1942 a Lei Orgânica do Ensino Industrial e, não por acaso, de 1942 e 1946, a criação do SENAI e do SENAC, respectivamente<sup>189</sup>. A intenção era a de organizar a oferta deste tipo de ensino e deslocá-lo para o grau médio, o que deixou de fora as experiências de aprendizagem que aconteciam no chamado ensino primário.

---

<sup>189</sup> Lembremo-nos de que estávamos na Segunda Guerra e que a imigração de força de trabalho qualificada ou semi qualificada para o Brasil havia cessado. A organização do ensino profissionalizante vem cumprir o papel de normatizar as experiências de formação aqui ocorridas.

A proposital falta de flexibilidade entre os vários tipos de ensino profissional, entre estes e o ensino secundário e o superior, ainda estavam presentes, no campo legal, fundamentadas pela Reforma Capanema de 1942, impedindo o acesso dos estudantes das profissionalizações ao ensino superior.

Sobre a oferta, Manfredi (2003) ressalta que os ofícios mais oferecidos eram os de marcenaria, alfaiataria e sapataria, o que revela que os aprendizados mais especializados do campo industrial eram realizados de modo minoritário ou fora da educação profissionalizante. Também Moraes (2001) trata da precariedade física e material dessas aprendizagens. Apesar de uma melhor estruturação do ensino, observamos que a democratização da educação e da instituição escolar não estava no centro do projeto de desenvolvimento nacional no período (CUNHA, 1995).

Lançando nosso olhar sobre a política de assistência social, visto que esta e a política educacional estreitariam seus laços, ao longo do tempo, em especial, no atendimento às populações empobrecidas, verificamos que a proteção social começa, finalmente, a ser desenhada, mas ainda se restringe aos setores estratégicos da economia. Os trabalhadores mais pobres e desprotegidos ou giram em torno do suporte filantrópico privado ou conseguem acesso às políticas desenvolvidas pela, então recém criada, Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>190</sup>, que, em sua origem, desenvolvia projetos para grupos específicos (órfãos, mulheres, crianças), mas que acaba por expandir seu leque de atividades, diante das necessidades reais e ideológicas de um país que ampliava seu aparato estatal. Nas palavras de Yamamoto e Carvalho (1985), a LBA constitui-se em “*mecanismo de grande*

---

<sup>190</sup> Sobre o tema, ver Yamamoto e Carvalho (1985).

*impacto para reorganização e incremento do aparelho assistencial privado e desenvolvimento do Serviço Social como elemento dinamizador e racionalizador da assistência”.*

Verifica-se, assim, que ambas as estruturas – políticas assistenciais e políticas educacionais – se expandiram, sem a organização de projeto prévio, mas, sim, a partir de demandas imediatas da realidade, no sentido de minimizar conflitos de classe e de atender a necessidades produtivas. Em um país com longa tradição de colônia exportadora de matérias primas, escravista, estruturado sobre imenso abismo social e econômico, no qual o empregador, tradicionalmente, encarava o trabalhador como uma propriedade limitada em sua capacidade intelectual e naturalmente dotada para as atividades manuais, no qual o aprendizado das tarefas laborativas se faz no próprio ambiente de trabalho, falar de aprendizado profissional formal e de organização de uma estrutura – ainda que de perfil mais privado do que público – de atenção aos pobres é um fato histórico novo, resultado do aprofundamento das relações capitalistas. Trata-se de fruto das necessidades produtivas ascendentes, da organização dos trabalhadores e da complexificação das relações sociais.

Voltando nosso olhar especialmente para as políticas educacionais, citamos a Constituição de 1946 – inspirada em tendências social-democratas – que determina, pela primeira vez em nossa história, a educação como direito de todos. Tal determinação, porém, estava condicionada à oferta de vagas que, insuficientes, impediam a concretização da lei, fazendo com que este aumento no acesso aos bancos escolares permanecesse no campo do

ideal. Neste sentido, entendemos que apesar de fazer parte dos discursos governamentais, em especial nos anos de 1950, a política de educação não se traduzia na proposta de democratização do ensino de âmbito nacional. Esse quadro demonstra que um projeto educacional com tendências amplas e democráticas não estava em curso, pois não era demandado pelas relações econômicas (CUNHA, 2000b).

A experiência educacional conservava seu perfil elitista. Exemplos deste fato são as leis de equivalência datadas do início da década de 1950 — as quais citamos especialmente a 1.076 de 31/03/1950, que assegura aos concluintes das formações comercial, agrícola ou industrial, desde que prestem exames e sejam aprovados nas disciplinas não estudadas naqueles cursos, acesso ao chamado curso clássico e científico e a lei 1.821 de 12/03/1953 que trata da equivalência entre diversos cursos de grau médio, notadamente o comercial, industrial e agrícola, bem como o normal e o de formação de policiais militares, para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores, mediante realização de exames. Em ambas as legislações estão presentes condicionalidades referentes ao domínio de conteúdos e submissão a processos avaliativos, que impediam a conquista de níveis mais complexos de conhecimento, aos trabalhadores e seus filhos.

No final da década de 1950, no contexto de aprofundamento de processos democráticos e de debates em torno de projetos de desenvolvimento, tem início intensa movimentação social por reformas de base, que colocarão em xeque, entre outras ações, a política educacional, sua pseudo ampliação e frágil processo de equivalência.

As reivindicações por mudanças na base econômica e social, contraditórias que eram, não estavam descoladas do projeto desenvolvimentista, modernizante e de cunho industrial que caracterizava o modelo econômico, no final dos anos de 1950<sup>191</sup>. Nesse sentido, vale ressaltar que os movimentos por reformas não eram, em seu conjunto, representantes de projetos de perfil socializante. A proposta era a de aprofundar relações capitalistas, conferindo-lhes caráter menos retrógrado, mais participativo e menos desigual. Se havia alguma expectativa de superação do modelo capitalista, havia o entendimento de que esta somente ocorreria a partir da consolidação do capitalismo e de suas contradições, segundo avaliação dos movimentos de esquerda da época.

A reforma educacional estava no centro desse debate. As discussões iniciadas no Manifesto dos Pioneiros<sup>192</sup>, ainda nos anos de 1930, foram enriquecidas e retomadas por grupos de variados matizes ideológicos, que, ao longo de mais de uma década, vinham discutindo a educação brasileira. Estes trarão à tona a discussão sobre o ensino público e privado, laico e religioso, bem como sobre o acesso à universidade, como expressão dos diversos e contraditórios interesses presentes na sociedade brasileira. Nesse sentido, vale lembrar, que, em 1959, um novo Manifesto é produzido com a inequívoca defesa da escola pública, contando com a participação de

<sup>191</sup> Fiori (2003) destaca que projetos industrializantes já estavam presentes, na Constituição de 1891; mas somente a partir da década de 1930, estão dadas as condições de seu amadurecimento. Este projeto ganha firmeza, nos anos de 1950, no segundo governo Vargas, além de receber influência direta do capital internacional, no governo de Juscelino Kubitschek.

<sup>192</sup> Saviani (2002) indica momento de crítica à pedagogia tradicional, iniciado no final do século XIX, que se intensifica nos primeiros anos do século XX. Esse movimento defendia a instituição escolar como instrumento de equalização social. O marginalizado da escola passa a ser compreendido como o rejeitado, que deve ser estudado para ser integrado. A partir de análises do fracasso e do sucesso escolar, sob uma ótima individualizante, a chamada pedagogia escolanovista pretende compreender a realidade para aceitar as diferenças. No Brasil, essa geração de pensadores dos processos educacionais organizou o Manifesto dos Pioneiros pela Escola Nova.

educadores, intelectuais e estudantes, revelando um enriquecimento do debate crítico em torno do tema educação.

Essas discussões sobre a política educacional terão como coroamento a promulgação da Lei 4.024/1961, a primeira legislação de âmbito nacional, que versará exclusivamente sobre educação em seus diversos níveis — a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A Lei aprovada em 1961 trazia em si avanços, como o fim da limitação legal de acesso do estudante proveniente do ensino profissionalizante ao ensino superior, o que minimizava a conduta educacional excludente contida nas legislações anteriormente citadas. Por outro lado, na mesma LDB, como resultado da intensa disputa, em especial entre o empresariado laico e religioso, que se ocupava do rentável campo educacional, *versus* os grupos que representavam os interesses da educação pública e gratuita, teremos a vitória das forças privatistas e conservadoras, no que se refere ao fortalecimento do ensino privado (ROMANELLI, 2001).

O golpe militar, de abril de 1964, vem colocar, à força, limites nas manifestações em prol das mudanças de base, aprofundando o processo de modernização conservadora do aparato estatal (NETTO, 1991). Fiori (2003) nos indica que o projeto desenvolvimentista em curso, até então, não se perde, mas ganha contorno autoritário e centralizador, que termina por agravar desigualdades já existentes. Ou seja, o projeto de aprofundamento do capitalismo permanece em curso, mas ganha perfil de maior controle do Estado sobre a sociedade.

Vale ressaltar que esse processo conservador, instaurado pela ditadura, não se encerra e nem se explica somente pela conjuntura interna do país. Para melhor compreendê-lo, é preciso considerar, além realidade brasileira em sua correlação de forças internas, o *locus* periférico do Brasil, na divisão internacional do trabalho. Se, no início do século XX, ocupávamos o espaço de fornecedores de produtos agrícolas e manufaturados simples, depois da reorganização mundial ocorrida após as grandes guerras, as novas relações entre centro e periferia solicitavam que nos tornássemos, também, um mercado de importadores de bens de consumo, elaborados nos países centrais (ROMANELLI, 2001), bem como um espaço disponível ao capital internacional. Nesse sentido, vale lembrar que a abertura ao capital internacional, fortalecida no segundo pós-guerra, se intensifica, no início dos anos de 1960<sup>193</sup>, e a ditadura impede qualquer resistência a essa relação de dependência. A política do governo militar teria reflexos, portanto, no aprofundamento da condição periférica do Brasil. Esta acontece concomitantemente à valorização do capital privado, o que se refletiria no campo educacional, como veremos posteriormente.

Falando da ampliação da dependência periferia-centro, lançamos especial olhar sobre as comentadas parcerias internacionais. Não podemos esquecer, na tentativa de compreensão desse contexto, as chamadas

---

<sup>193</sup> No campo da profissionalização de trabalhadores não podemos deixar de citar o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), desenvolvido no governo João Goulart, em 1963. Trata-se de experiência que foi incorporada pelos governos militares, para acelerar a formação profissional para a indústria, ainda que a economia estivesse em recessão. Como a execução deste Programa acontecia através das indústrias e do Sistema “S” (depois, ampliado para as escolas públicas), entendemos que tal iniciativa teve relevância, no que tange à transferência de recursos públicos para o setor privado.

políticas de cooperação<sup>194</sup> entre nações desenvolvidas e as então chamadas subdesenvolvidas ou “em desenvolvimento” (como os governos militares costumavam designar).

Esses acordos compulsórios exibiam apelo ideológico apoiado em suposta harmonia e intenção cooperativa entre os países ricos e os pobres. Tais iniciativas pregavam a cooperação entre os países centrais, com destaque para os Estados Unidos (lembramos os acordos MEC-USAID, assinados entre 1964/1968)<sup>195</sup>, e os demais países da América Latina, num claro propósito de montar um bloco de resistência aos países socialistas e ao perigo que representava a revolução cubana, então recente (AMMANN, 1987). Segundo esta autora, as instituições de cooperação que realizavam as tarefas de aproximação e execução de políticas entre os povos americanos o faziam sob a ótica de que o subdesenvolvimento, supostamente, decorria de dificuldade e falta de racionalidade econômica e social<sup>196</sup>. Nesse marco, qualquer compreensão que associasse as relações entre países centrais do capitalismo e a periferia com a ideia de dominação e de controle da pobreza era desqualificada e reprimida.

---

<sup>194</sup> Esse tipo de ação viria a criar as referências para acordos de cooperação internacional, em um modelo de submissão econômica, desenvolvido e acompanhado, mais tarde, por agências de financiamento como o Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

<sup>195</sup> Tais acordos, aqui indicados pela união das siglas do Ministério da Educação e Cultura (MEC), vigente a época da ditadura, e a da Agência de Desenvolvimento Internacional norte-americana (*United States Agency for International Development – USAID*), tratavam de reformas na estrutura, na organização e nos conteúdos da política educacional brasileira. Firmados durante o governo militar, esses acordos formataram a educação brasileira para um projeto de desenvolvimento subordinado e repressor.

<sup>196</sup> Seguindo linha de raciocínio semelhante, o então ministro Roberto Campos associava a mobilização estudantil a uma suposta “generalidade” e falta de “objetividade” dos cursos superiores. Para ele, a criação de cursos voltados para as diretrizes do mercado de trabalho impediriam que esses alunos tivessem “vácuos de lazer”, preenchidos por ideologias nocivas à ordem capitalista (GHIRALDELLI, 2003).

Se a concepção hegemônica afirmava que o problema do subdesenvolvimento era somente fruto da falta de planejamento e da má administração desses países, as políticas educacionais seriam estratégia fundamental de enfrentamento desse quadro. Nesse sentido, a formação profissional ganharia destaque especial, como promessa da ascensão social, e a chamada Teoria do Capital Humano – que era um dos subsídios da perspectiva desenvolvimentista – receberia relevo<sup>197</sup>, já que oferecia elementos que reforçavam a ideia de que os graves problemas dos países pobres eram reversíveis, graças a ações sociais, em especial, as do campo educacional.

Como marcos, na gestão das políticas públicas do período ditatorial, queremos citar a centralização e racionalização burocrática como forma de responder às necessidades do modelo de acumulação monopolista que se enraizava (NETTO, 1991) e seus reflexos na área da educação. Como decorrência da atuação da ditadura sobre a sociedade, lembramos a concentração da propriedade e da renda (a despeito do chamado milagre econômico, que permitiu a elevação dos níveis de consumo) e a recém intensificada instabilidade das relações trabalhistas (NETTO, 1991)<sup>198</sup>.

No campo do financiamento da educação, vale destacar o caráter regressivo e a natureza perversa dos impostos destinados a esse aspecto da

---

<sup>197</sup> Segundo Frigotto (1993), a chamada Teoria do Capital Humano teve sua concepção sistematizada, no final da década de 1950, momento em que as relações intercapitalistas demandavam e produziam esse tipo de formulação. Essa compreensão da realidade e essa abordagem das políticas educacionais afirmavam que o acesso à educação seria o promotor da equalização social, permitindo crescimento econômico e ascensão social de países e indivíduos. Nessa abordagem, a elevação do nível educacional seria a responsável pelo crescimento da economia e pela geração de empregos.

<sup>198</sup> Não podemos esquecer que o advento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), aqui já abordado, data de 1967.

política educacional. Análises destes revelavam que os mais pobres pagavam mais e usufruíam menos dessas políticas (CIGNOLLI, 1985), o que tinha reflexos no seu acesso aos sistemas de ensino e na sua permanência nestes. Tratando desse período, não poderíamos deixar de citar a reforma universitária, que propiciou a ampliação do ensino superior através da transferência de recursos públicos para instituições privadas<sup>199</sup>, contribuindo para maior controle sobre estas instituições, com a finalidade de conter o movimento estudantil. Também, precisamos destacar a criação do salário-educação (que viria a financiar escolas particulares com dinheiro público), o fortalecimento das chamadas escolas comunitárias, a suspensão das atividades da União Nacional dos Estudantes (UNE), a criação e consolidação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)<sup>200</sup> como política de educação de adultos, e a fixação de novas Diretrizes para o Ensino de 1º e 2º graus, com destaque para a profissionalização compulsória para este segundo segmento (KUENZER, 1998).

Como uma expressão fundamental das ações no campo da formação profissional, no período, destacamos a Lei nº 5.692/71 que, entre outras medidas, instituía o Ensino de Segundo Grau, de perfil obrigatoriamente profissionalizante, destituído das aprendizagens de filosofia e sociologia, gerando significativo exército de trabalhadores com uma formação geral restrita e subespecializados. Melhor definindo a lei, destacamos sua oferta de *“rudimentos de trabalho manual defasados no tempo”* (SHIROMA;

---

<sup>199</sup> Cignolli (1985) destaca que, no período compreendido entre 1968 e 1974, aconteceu acentuada expansão do ensino superior privado.

<sup>200</sup> O Mobral foi criado, em 1967, em um dos momentos mais duros da ditadura militar. Objetivava alfabetizar adultos dentro de perspectiva tradicional, sem o suporte da pedagogia de Paulo Freire, que trabalhava com a concepção de leitura do mundo (RIBEIRO, 1997).

MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 40), em escolas desprovidas de infraestrutura para formação profissional<sup>201</sup>. A experiência disponibilizou aprendizado simples, especialmente do campo administrativo e da saúde, em condições precárias, diminuindo o espaço da formação geral na grade curricular, o que terminava por precarizar o acesso à universidade. A ênfase nesse modelo de ensino profissionalizante constituiu-se numa estratégia de qualificação (ainda que precaríssima) da força de trabalho, numa clara tentativa de represar demandas pelo ensino superior. Também funcionou como elemento de desqualificação da escola pública, uma vez que os currículos foram enxugados em nome da profissionalização, empobrecendo sobremaneira a formação de seus alunos e dificultando-lhes o acesso à universidade pública. A rede privada, por sua vez, percebendo a lacuna aberta, investiu maciçamente na organização de um ensino secundário supostamente orientado para o vestibular, aderindo de modo falacioso à Lei nº 5.692/1971. Esse quadro somado ao investimento público no ensino privado seriam duros golpes na qualidade da educação pública de nível fundamental e secundário, em um claro projeto objetivando o seu desfinanciamento e a sua desqualificação.

Após 1964, especialmente em 1971, a profissionalização é reforçada, portanto, como base para o desenvolvimento econômico e para a adequação da juventude à ordem, conforme anunciava Roberto Campos, importante intelectual aliado aos governos militares, que propagava que os jovens deveriam ser educados para a responsabilidade através da experiência de

---

<sup>201</sup> A profissionalização, além de represar demanda para o ensino superior, cumpre o papel de responder à necessidade de preparação de “recursos humanos” para as políticas de desenvolvimento dos governos autoritários (CIGNOLLI, 1985).

trabalho, para evitar posturas questionadoras da ordem (GHIRALDELLI, 2003). Para esse intelectual orgânico da ditadura, o trabalho e os conhecimentos relacionados ao processo produtivo em si seriam ingredientes importantes de controle, uma vez que uma aprendizagem mais ampla, dotada de historicidade e cientificidade, poderia conduzir mentes juvenis a perguntas que não devem ser feitas. A profissionalização, desta forma, passa a ser palavra de ordem

Destacados os reflexos da ação econômica e repressiva da ditadura sobre as políticas educacionais, passamos ao esgotamento desse modelo. Com a fragilização do modelo produtivo baseado no paradigma fordista-keynesiano, articulado ao fim “milagre econômico” – a partir de 1973 – e a crescente resistência ao governo autoritário, caminhamos, nos anos de 1970, com alterações importantes na ordem social brasileira. O fim do “milagre”, a evidência da crise econômica, então identificada como relativa ao uso dos combustíveis fósseis, e o fortalecimento da resistência à ditadura, trazem à tona questões que os governos autoritários embargavam com a força. Direitos civis, políticos e sociais vão retornando, aos poucos, aos temas emergentes e passíveis de serem discutidos publicamente, assim como a participação nas formas de gestão do Estado. Os temas relativos ao acesso a políticas como saúde, educação e atenção à infância e à juventude e à sua qualidade começam a ganhar as ruas.

A década de 1980 traz em si as tensões entre os acordos finais do governo autoritário e a luta pela democracia. Trata-se de um período que detém momentos de avanços sociais no campo das políticas públicas e de

fortalecimento da sociedade civil, associados, contraditoriamente, ao aprofundamento da crise econômica iniciada, na década de 1970, pelo crescimento do ciclo inflacionário, pela crise no pagamento da dívida externa por parte dos países periféricos, pelo baixo crescimento do PIB em relação à década anterior (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Por esta razão, os anos de 1980 ficaram marcados economicamente, como a década perdida para a economia brasileira<sup>202</sup>.

Por outro lado, os avanços políticos do período nascem da recém conquistada possibilidade do ingresso de antigos e novos atores sociais<sup>203</sup> na cena brasileira, como reação à incapacidade dos governos autoritários de oferecer respostas às demandas por emprego, às perdas salariais, à contenção dos níveis inflacionários, do consumo, do acesso às políticas públicas. Além das demandas da ordem material, o direito à manifestação, tolhido por duas décadas e meia, toma vulto e ganha as ruas, marcando a década de 1980, também, como a do ressurgimento dos movimentos sociais e da conquista da democracia. Esta experiência vem desafiar a década de 1980 e seus movimentos sociais, no sentido de dar respostas aos problemas encobertos pela ditadura.

Destacando, ainda, elementos da crise, na década de 1980, Minayo (1995) indica a redução da renda *per capita*, no período, somada a uma taxa de inflação que chegou a beirar os cinquenta por cento ao mês. Por causa

<sup>202</sup> Minayo (1995) e Soares (2002) questionam a tese de que os anos de 1980 foram “perdidos”, considerando a riqueza do debate e das conquistas sociais que os caracterizam.

<sup>203</sup> Esses atores são individuais e coletivos. Entre os primeiros, destacamos os profissionais com longa experiência na execução de políticas públicas que, com o processo de redemocratização, passam a ocupar cargos na implementação de ações neste campo. No segundo grupo, estão os movimentos sociais (associações de bairro, sindicatos, associações profissionais) que se fortalecem e buscam influenciar os rumos da política nacional (VILAÇA, 1995).

disso, a concentração econômica, que já era altíssima, nos anos de 1960, cresceu ainda mais. Também Soares (2002) registra e discute o crescimento do desemprego, as desvalorizações da moeda e seus impactos sociais e econômicos (reais ou não) como elementos que nos ajudam a compreender aquela década. Fiori (2003), por sua vez, traz importante reflexão sobre o mesmo período. Para este autor, a crise é resultado da fragilização das estratégias desenvolvimentistas e, contraditoriamente, também é reflexo da ação destas, isto é, do enfraquecimento do papel do Estado na economia.

Por outro lado, no sentido da organização dos trabalhadores, vale lembrar que a década de 1980 traz o fortalecimento dos sindicatos, das associações de moradores, as greves vitoriosas, as Conferências de Saúde, a mobilização em torno da Constituição de 1988, os debates sobre a proteção da infância e juventude e a gestação do SUS, aqui ressaltados como avanços no reconhecimento e na garantia de direitos. Estes debates estiveram represados pela ditadura, e a qualidade e quantidade de movimentos sociais que afloram, na redemocratização da sociedade brasileira, clamam por eles.

Neste contexto, queremos destacar a Constituição de 1988, no que tange à política educacional, como uma das expressões das disputas e tensões afloradas na democracia. Grupos conservadores e avançados tiveram, na organização deste marco legal, espaço de tensão, confronto e conciliação em torno de um projeto que fosse capaz de inovar, sem romper com o continuísmo. Nesse sentido, na Carta Magna, ao mesmo tempo em que são garantidos direitos, como a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino

dos 7 aos 14 anos<sup>204</sup>, está contemplada, também, a permissão para que os recursos públicos permanecessem com garantias legais para a sua alocação no ensino privado (PINHEIRO, 2001). Outro exemplo diz respeito à descentralização política e financeira<sup>205</sup> de recursos, o que significa um avanço na gestão pública. No entanto, o modelo adotado e os canais de participação efetivados trouxeram inúmeras questões para o campo educacional, dentre estas, a falta de verbas, as representações viciadas, a continuidade do clientelismo e as dificuldades de acompanhamento e fiscalização desse processo, por parte dos poderes central e local.

Borón (1994) faz importante debate sobre os processos de transição democrática na América Latina e indica limitações na interpretação deste conceito. Nesse sentido, são chamados de regimes democráticos aqueles governos em que as instituições políticas tiveram suas ações normalizadas, onde a governabilidade e a administração pública estão em consonância com a ordem política. A democracia social e a gestão ampliada dos recursos não se colocam como problema para essa concepção reduzida sobre o exercício democrático. Esse quadro nos revela que não basta, no campo educacional, assim como nas demais políticas públicas, a ampliação da rede, do número de matrículas e dos índices de escolarização para que ocorram avanços sociais significativos. Há que se discutir, coletivamente, os projetos a serem

---

<sup>204</sup> Apesar de tímida e restrita a uma faixa etária, a obrigatoriedade e a gratuidade do Ensino Fundamental inauguram o reconhecimento de um direito que ainda não fora explicitado constitucionalmente em nosso país.

<sup>205</sup> Cumpre mencionar que as ações de descentralização podem ser analisadas como resultado da organização da sociedade civil na intenção de fiscalizar recursos, assim como resultado das pressões de organismos internacionais de financiamento, que têm, na orientação da descentralização de recursos federais, uma de suas metas. Acreditamos que a presença do tema, em 1988, é resultado de ambos os processos.

efetivados. A democracia, na gestão do fundo público e nas decisões no campo social e econômico, se constrói com participação.

Como exemplo de choque entre gestão econômica e concepções da democracia social, lembremos das políticas econômicas implementadas na década de 1990. Nesse marco histórico, encontramos o país praticando passos no sentido do exercício democrático eleitoral e de convivência com os movimentos sociais. No entanto, as políticas públicas passam a ser pensadas sob a lógica da menor intervenção estatal, no campo social, como expressão da ascensão do modelo neoliberal, o que impõe significativo limite aos avanços nos direitos então recentemente conquistados (VILAÇA, 1995).

A educação de trabalhadores não ficou imune a esse processo e nosso objeto é uma expressão deste quadro, como vimos tentando demonstrar. Ao contrário disso, por se situar em campos tão estratégicos para a acumulação de capital e para o apassivamento social, essa política foi atingida diretamente pelas ações neoliberais, aprofundando o já existente modelo de formação aligeirado e submisso aos interesses do mercado. A década de 1990 significaria um marco para este tipo de formação, na medida em que seriam constituídos programas com essa finalidade específica, com estrutura montada e destinação orçamentária específica. Trata-se de mais um elemento do campo da formação a ser analisado detidamente, uma vez que é no contexto neoliberal que este quadro se desenhará. Esse debate é feito na próxima subseção.

### 3.2 Trabalho e educação em tempos neoliberais.

O capital, ao longo de sua história, se organiza de modo a assegurar condições para sua existência e expansão. As estratégias são de diversas ordens e amplitudes – condutas imperialistas, descarte de produtos e de vidas humanas, destruição do meio ambiente –, mas o principal artifício para fazer crescer a acumulação de capital é o rebaixamento dos custos da força de trabalho (MARX, 1985). Na contemporaneidade, as ações de ordem econômica e social denominadas neoliberais são estratégias que buscam garantir a expansão e a estabilidade da sociabilidade capitalista. Elas visam à produção e reprodução da vida do capital, através da maximização das relações de mercado e da minimização da proteção social construída, a duras penas, pelos trabalhadores.

Não vamos nos deter sobre o histórico do neoliberalismo e da pós-modernidade – aqui, entendida como expressão neoliberal no campo das ideias<sup>206</sup>. Contudo, é absolutamente necessário demarcar que o padrão de acumulação que se estrutura com o abalo do modelo taylorista-fordista este profundamente identificado com o Estado de Bem-Estar que, segundo Harvey (2003), foi organizado sobre a tensão entre acumulação e garantia de direitos sociais – é baseado na intensa incorporação de tecnologia, na expansão do capital flexível, na facilitação da financeirização da economia e na “*diminuição da classe operária tradicional*” (ANTUNES, 1995, p.41). A

---

<sup>206</sup> Para maior aprofundamento, ver Anderson (1995).

valorização do assalariamento e de algum nível de proteção social com vistas ao consumo, típicos do fordismo, caem por terra.

Nesse sentido, a conjuntura neoliberal potencializa os ataques aos direitos dos trabalhadores<sup>207</sup>, com o aval do Estado. Em se tratando da periferia do capitalismo, as determinações econômicas de maximização de condutas liberais – que envolvem a focalização das ações públicas, o enxugamento e a capitalização dos recursos do Estado na proteção social, a flexibilização de garantias legais do campo do trabalho, terceirizações de ações públicas e de mão-de-obra – foram aplicadas à risca na América Latina, utilizada como laboratório destas ações (SOARES, 2002), atingindo em cheio o frágil aparato de proteção social dos países<sup>208</sup>.

Para melhor compreensão do poder neoliberal, retomamos o debate em torno da desregulamentação das relações de trabalho, na realidade brasileira de capitalismo “*hipertardio*” (ANTUNES, 2006). Observamos que, nos países da periferia capitalista, o projeto de maximização dos lucros do capital teve demolidora ação sobre o incipiente Estado de Bem-Estar. Os projetos de reestruturação produtiva, iniciados na década de 1990 e seguidos à risca por governos sucessivos, tiveram reflexos brutais na gestão da força de trabalho e na sua proteção social, muito mais do que na infraestrutura produtiva<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Analisando documento do Banco Mundial, Borón (2003) destaca a orientação deste organismo de financiamento para a América Latina na década de 1990: abandonar o chamado intervencionismo estatal, pelo supostamente mais eficiente modelo de liberalização centrado no mercado.

<sup>208</sup> Não estamos minimizando o neoliberalismo nos países centrais. Sabemos que, nestes, sua ação foi contundente, mas lá, havia uma rede de proteção social constituída, havia algumas décadas, que, mesmo mais enxuta, conservou suas características universalizantes.

<sup>209</sup> Lembramos Martins (2001) que, em seu estudo, aponta que os processos de reestruturação produtiva atingiram muito mais a organização da mão-de-obra do que o aparato produtivo, propriamente dito. Nosso modelo reestruturador periférico atinge aos trabalhadores, barateando ainda mais os custos da produção, mas não chega a transformar

(MARTINS, 2001). Nesse sentido, novas políticas gerenciais são instituídas com a intenção de elevar patamares de produtividade e fazer crescer a extração de mais-valia. Estamos falando da importação de orientações para a organização da produção e para a gestão da mão-de-obra, em especial dos americanos e japoneses – como as células, a produção horizontalizada, o sistema “*just in time*”, os programas de qualidade de vida, os círculos de produção, que surgem aliados às terceirizações e à precarização do trabalho.

Mas o neoliberalismo não se expressa somente na concretude econômica e na gestão da produção. É preciso conquistar a adesão dos trabalhadores a essas ações que prometem tornar os ambientes mais eficientes, produtivos e menos áridos e, por que não dizer, mais “afetivo”. É preciso investir na conquista das subjetividades, portanto. Gurgel (2003) sinaliza o caráter ideológico dessas propostas, desvendando que sua intenção, além do aumento da produtividade, é a captura da subjetividade do trabalhador e o escamoteamento da luta de classes. O caráter predatório do capital sobre a força de trabalho, tanto na materialidade quanto na subjetividade, fica evidente. Os modelos de gestão de mão-de-obra acima identificados tentarão moldar o trabalhador ideal para o atual padrão produtivo – disponível, polivalente, capaz de se autogerenciar e de tomar conta dos colegas, agressivo na competitividade e dócil para a exploração. Pela complexidade e amplitude da tarefa, outras instituições sociais, muito além do ambiente de trabalho, serão convocadas para agir nesse sentido. Estamos falando da escola, das instituições de formação de trabalhadores,

---

significativamente o parque industrial, pelos custos que esta prática teria.

da mídia. Trata-se de tarefa importante, de grande apelo ideológico, que precisa ser massificada para ter êxito.

O deslocamento da centralidade do trabalho integra esse mesmo espaço de desqualificação das tensões de classe e de maximização da ideia de cooperação social. Com a atual crise do emprego/posto de trabalho/ocupação – equivocadamente, confundida com uma suposta crise do trabalho/elemento estruturante das relações sociais, essa categoria parece ter perdido sua importância para a organização e a compreensão do mundo contemporâneo. Em seu lugar, ganham força categorias de novo tipo, resultado da complexidade social, tais como os elementos etários, gênero, etnia, religiosidade, entre outros – que, sem dúvida, devem ser incorporados às análises, mas em condição subordinada às categorias trabalho e classe social.

Na ocultação da centralidade do trabalho, a crise do emprego e o desemprego são importantes aliados (ANTUNES, 2000). Como o capitalismo, em sua fase atual, prescinde significativamente de mão-de-obra, em função do uso que se faz da tecnologia, a importância do trabalho parece secundarizada. Se existem menos postos de trabalho, se o modelo de emprego característico do fordismo perde força, parece não haver razão para discussões em torno dessa categoria.

Quanto à força de trabalho, no capitalismo, em sua face neoliberal, destacamos que, apesar de o desemprego e o trabalho temporário, terceirizado e precário não estarem restritos aos países pobres, na periferia,

onde a fragilidade da proteção social é mais evidente, esses problemas saltam aos olhos. Desprotegida, essa mão-de-obra sobrevive, alternando informalidade e formalidade, com remunerações instáveis, em atividades simples que não exigem, em geral, qualificação prévia (POCHMMAN, 1998). Na periferia, diante da evidente diminuição do proletariado fabril, na outra face dessa mesma moeda, cresceram o trabalho precário e a *subproletarização* (ANTUNES, 1995). A modernização dos campos centrais da produção se constrói a partir da precarização de outros (ALVES, 2000), organizando experiências de trabalho distintas, com maior e menor índice de proteção social, ou seja, gerando proletários e subproletários. Crescem, dessa forma, os empregos desregulamentados, precaríssimos seja em execução seja em possibilidade de prover a vida.

Dando base a essa reflexão, estudo de Campos e Amorim (2007), realizado para o IPEA, revela que o setor de serviços tem crescido, significativamente, em especial para as atividades simples, confirmando os dados apresentados anteriormente. Trata-se, de fato, de um campo de trabalho em expansão, que tem superado quantitativamente a indústria, inclusive as de transformação e de extrativismo, que é dotada de grande potência. Este, também, é um campo profícuo em ocupações terceirizadas e informais. Não é por acaso que a área de serviços é a que mais oferece qualificações, no PNQ, e que a inserção produtiva dos CRAS esteja estruturada sobre aprendizados que remeterão ao comércio informal.

Os trabalhadores atuantes nos setores periféricos e aqueles que vivenciam a subproletarização não podem, portanto, ficar fora dos processos

de orientação gerencial para a força de trabalho central, citados acima, apesar de parecerem estar à parte deles. Ledo engano. Essa aparente dispensa não é verdadeira. Eles não estão livres dos ajustes feitos para os trabalhadores mais centrais da produção, tampouco das prescrições dos modelos gerenciais aqui citados. Muito ao contrário disso. As formas com que essas determinações chegam até eles é que são distintas.

Se a tendência à desproteção e à intensificação da precarização atinge a mão-de-obra mais protegida e central dos processos produtivos, no que tange aos que estão nas periferias, não é diferente. Se para os primeiros a ameaça está relacionada às demissões, terceirizações, maximização da exploração, adesão à ideia de negação dos conflitos contidos no trabalho, exigência permanente de requalificação profissional, para os demais, as ameaças estão no aumento da dificuldade de acesso à formalidade, nas exigências em torno da empregabilidade, na execução de tarefas cada vez mais precárias e simplificadas, na assunção de posturas adequadas ao mundo do trabalho, mesmo na ausência de emprego formal, no estímulo às requalificações frágeis e permanentes.

Vemos que, para ambas as condições – proletários e subproletários, a exigência da aprendizagem para o trabalho, a adequação de conduta aos códigos da produção e a naturalização do paradigma neoliberal de (des)proteção do trabalhador se evidenciam. Tais exigências, porém, se cumpridas, não se concretizam no acesso ao emprego, ficando apenas no campo da promessa integradora (GENTILI, 1996).

Feita a relação do modelo de produção capitalista, em sua versão neoliberal, com seus reflexos no mundo do trabalho, é hora de uma análise mais detalhada do campo da formação. Fundamentando ideologicamente o quadro acima descrito, ganha força a ideia de que os avanços tecnológicos colocam o conhecimento em lugar central, nas relações sociais – gerando a chamada sociedade do conhecimento, anteriormente discutida. Essa percepção de sociedade implica a valorização da qualificação permanente. Nesse sentido, a concepção do aprendizado ao longo da vida, tão fundamental à formação humana de largo escopo (CANÁRIO, 1999), fica reduzida a aprender para o aumento da produtividade. Trata-se de um tipo de formação submetida ao mercado e à flexibilidade de conhecimentos de interesse deste (GRAMSCI, 1988), limitados a prover agilidade à produção que é revolucionada permanentemente.

Neste marco, o conhecimento é transformado em valor de troca, passando a ser denominado “capital”. Sendo assim, a aprendizagem deixa de ser algo para proveito do trabalhador, passando a ser um bem do capital a ser oferecido no mercado. Por meio do domínio desse valor, o trabalhador teria, idealmente, mais poder para barganhar melhores condições vida e de trabalho.

Dando suporte ideológico a esse processo, destacamos a maximização e a fetichização do papel do mercado nas relações sociais. Supostamente dotado de muito poder, o mercado identificaria os indivíduos mais aptos ao trabalho, os que mais empreenderam em prol de sua própria educação, os mais disponíveis para a moldagem de acordo com as demandas daquela

entidade. Os processos educacionais, neste marco, ficam reduzidos ao papel de dar suporte para acesso ao mercado e preparar para a vida produtiva, o que desqualifica sua dimensão emancipatória e de compreensão do mundo.

Esse arcabouço teórico-ideológico atravessa todos os espaços da vida contemporânea e tem, nas ações do campo da Educação, *locus* importante de execução<sup>210</sup>. Como os processos educacionais, em seus mais diversos campos, incluindo o do chamado aprendizado informal – aquele construído fora dos bancos escolares, mas de largo escopo de ação, são recortados pelas tensões de classe e pelas concepções destas decorrentes, já aludidas acima, para pensarmos a organização de ações educacionais, é preciso que compreendamos o mundo contemporâneo e seus projetos em disputa, aqui já também abordados.

O novo padrão de acumulação já não demanda um trabalhador executor, acostumado e educado para o trabalho fragmentado, individualizado e hierarquizado em seu ofício. O novo padrão de organização produtiva requer um homem capaz de se adequar às múltiplas solicitações da produção, para as diversas inserções profissionais que terá ao longo da vida (SENNET, 2004). A intenção é construir um indivíduo apassivado, socialmente, e cada vez mais polivalente, em termos produtivos.

Sobre o tema, Martins (2001) e Corrochano (2002) trazem importante reflexão. Essas autoras ressaltam que os processos de reestruturação

---

<sup>210</sup> É preciso ressaltar que não há linearidade e nem determinação absoluta nos processos de formação, ou seja, mesmo diante de um projeto hegemônico de educação, submetido ao capital e ao mercado, espaços de resistência existem. Vale lembrar Kuenzer (2000), que afirma que os processos de formação, mesmo sob a égide do capital, têm possibilidade emancipatórias, especialmente quando determinadas pela organização dos trabalhadores.

produtiva se limitam, no Brasil, à adoção de técnicas de gestão de mão-de-obra, copiadas, em geral, dos modelos japonês e americano, sem reflexos significativos na estrutura da produção. Em outras palavras, apesar de muito decantada, a chamada acumulação flexível está restrita a formas de gerenciamento da força-de-trabalho, não chegando a alterar, significativamente, a base material da produção.

As autoras também assinalam a combinação entre o fordismo, na base material, e a acumulação flexível, no gerenciamento da força de trabalho, no Brasil. Depreende-se, portanto, que muito mais do que em meio a máquinas complexas e tecnologia de ponta, esse modelo se faz presente, por aqui, no campo das ideias. Temos muito mais ações que se refletem no homem – enxugamento, reengenharia, prescrições comportamentais positivas ao ambiente de trabalho, estímulo ao desenvolvimento de múltiplas tarefas, autogestão (GURGEL, 2003) – do que mudanças na infraestrutura material da produção – produção de ciência e tecnologia, transformação significativa da infraestrutura produtiva.

Se as solicitações advindas da acumulação flexível têm efeitos na proteção do trabalhador, na sua formação e nas relações de trabalho, novos códigos comportamentais úteis ao capital serão reivindicados e todo aquele que pretenda se mostrar produtivo e apto, sob tal lógica, precisa ter domínio desses códigos. Nesse sentido, ressaltamos reflexão de Rodrigues (1998*b*, p.110) que afirma que o homem e os processos de aprendizagem são tratados como produtos passíveis de geração de lucro.

Ou seja, para que essa preciosa e problemática mercadoria — a força de trabalho — seja capaz de agregar cada vez mais valor às outras mercadorias por elas produzidas, é necessário que as “pessoas sejam tratadas como bens”. Aliás, como sempre foram tratadas pelo capital.

Ser transformado em um bem efetivamente produtivo, numa realidade de trabalho tensa e precária<sup>211</sup>, demanda a conquista da força física e a adesão da mente do trabalhador. A concretização desse processo não é uma tarefa simples, e para dar respostas a essa demanda da acumulação, toda a sociedade é mobilizada: formação escolar e informal, meios de comunicação variados, ações do campo da cultura e, de modo especial, a formação de trabalhadores. Estamos diante da determinação da produção sobre a vida, ou como afirmam Marx e Engels (1984, p.15), *“Tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são. O que são coincide, por conseguinte, com sua produção, tanto com o que produzem como com o modo como produzem.”*

Compreender esse processo não é tarefa simples, uma vez que as conexões entre acumulação, organização da produção, gestão da força de trabalho e educação são atravessadas por elementos ideológicos que dificultam a percepção desse processo, para além do plano fenomênico. O campo da formação profissional é um dos espaços nos quais o debate sobre a educação das atitudes se intensifica, já que, ali, estão imbricadas as relações entre educação e trabalho. Ao mesmo tempo, e não por acaso, é, também, um lugar atravessado por falseamentos de realidade diversos.

---

<sup>211</sup> A OIT reconhece que o trabalho e suas relações têm sido responsáveis pelo adoecimento de muitos trabalhadores. Nesse sentido, apoia programas informativos sobre riscos ocupacionais e sua prevenção. A OIT estimava, ainda em 2005, que cerca de 2 milhões de trabalhadores, no mundo, morram em função de acidentes e doenças relativas ao trabalho (dados divulgados pelo MTE). Disponível em: <<http://www.sistemas.aids.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=67071>>. Acesso em: 15 jul. 2007

Nesse sentido, no nível da aparência do fenômeno social, os interesses de trabalhadores e do empresariado parecem convergir para um mesmo caminho: cooperação e aprendizado. Ainda no nível da aparência, o trabalho ressurge como mandatário de intelectualização<sup>212</sup>, uma vez que a sociedade contemporânea, marcada pela tecnologia, parece reivindicar somente trabalhadores especializados. Neste marco, as ações educacionais parecem superdimensionadas como investimento individual, como se fossem a resposta para quase todas as questões, o que pode ser percebido tanto na normatização do PNQ, quanto no discurso da valorização da autoestima do usuário da inserção produtiva. Assim, escola e formação passam a ser prescritas para dar soluções para as sequelas da exploração capitalista e para a superação da pobreza, em especial.

Dessa forma, fica escamoteada a realidade do desemprego em massa, da geração de empregos simples e dos heterogêneos interesses de empresários e de trabalhadores. A complexidade do real fica escondida sob a máscara da suposta linearidade do trajeto formação/acesso ao mercado/emprego de melhor qualidade, gerando o que foi denominado por Santos (2007) de “*consciência ingênua*”. A dualidade estrutural<sup>213</sup> ressurge

---

<sup>212</sup> Frigotto (1993) destaca que as demandas por intelectualização do trabalho, de revalorização do aprendizado, na sociedade contemporânea, revelam o rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano, por esse mesmo autor analisada em “A produtividade da escola improdutiva”.

<sup>213</sup> Marx (1985), em *Maquinaria e Grande Indústria*, indica a distinção entre o aprendizado disponível para a burguesia e para os trabalhadores. Essa consideração é a base da reflexão da categoria dualidade estrutural. Trata-se da distinção inerente a uma sociedade de classes, entre as formações que se voltam para trabalhadores e para patrões. Para os primeiros, uma formação voltada para o trabalho, produtivista, ligeira, focalizada na execução de uma dada atividade. Para o segundo grupo, uma formação ampla, clássica, dotada de base científica, para compreensão do mundo.

disfarçada de oportunidade para provar que todos, sem exceção, podem romper a barreira de classe, pela via da educação.

Como expressão desse processo, vale lembrar a ampliação do ensino profissionalizante, em suas diversas modalidades (em especial, a inicial e a de nível médio e técnico, no setor privado e, em escala menor, no público, a partir da década de 1990, com ênfase nos primeiros anos do século XXI. Também, lembramos a Lei nº 11.741/2008 que, alterando dispositivos da LDB, normatiza a oferta de Educação de Jovens e Adultos nas Escolas Técnicas Federais e no Colégio Pedro II.

Analisando, especificamente, a formação nos programas de aprendizado profissional inicial de trabalhadores, encontramos tanto as prescrições no sentido da adequação da subjetividade à produtividade, quanto a tendência à individualização dos problemas nascidos da ordem social, bem como a centralidade do aprendizado “do e para o trabalho” em relação aos demais conhecimentos. Também, verificamos o rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano, que reapresenta a aprendizagem profissional como a mais importante estratégia de superação do desemprego. Não por acaso, temas relativos ao empreendedorismo, ao cooperativismo, à economia solidária, à auto-gestão, ao aprendizado permanente para a vida produtiva, compõem a formação do PNQ (que possui infraestrutura de cursos mais definida e melhor base de ação), como indicamos anteriormente. Na inserção produtiva dos CRAS, dado seu caráter mais informal e precário de intervenção, esses elementos temáticos, acima citados, aparecem de modo

menos evidente, mas estão lá. Tornar-se cada vez mais produtivo e integrado adequadamente à ordem social são as metas, em ambas as experiências.

Além do PNQ e dos CRAS, como expressão desse contexto, em outros níveis educacionais, lembramos Kuenzer (2000), que analisa documento do MEC, datado de 1999, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso – “O Ensino Médio agora é para a vida”, que permanece atualíssimo. Tal documento assinalava que o Ensino Médio e a Educação Profissional deveriam ser organizados de modo diferente, para atenderem às demandas relativas ao trabalho e à produção, de modo a priorizar informações a serem utilizadas “na vida” (leia-se, vida produtiva). Ou seja, ao contrário da proposição de uma educação integral para todos, segundo essa concepção, os mais pobres deverão ter acesso a aprendizados específicos, voltados para “a vida” e o mercado de trabalho, uma vez que este é o seu destino. A eles fica negada a possibilidade de uma formação ampla, propedêutica. Está recolocada, sem qualquer dúvida, a distinção da educação para os trabalhadores e a sua desqualificação, o que nos faz pensar na reposição de condutas legais, praticadas no passado, impeditivas do acesso aos níveis posteriores da formação, para aqueles que cursavam o ensino profissionalizante, ainda que, no campo legal, de fato, isso não mais ocorra. Sob este prisma, para além de formar, oferecer à força de trabalho fundamentos científicos, acesso ao conhecimento acumulado na história da humanidade e possibilidades de análise da realidade, a meta passa ser requalificar, permanentemente, para o trabalho simples, para lidar com as sequelas da má distribuição de renda e para buscar formas de integração à precariedade do trabalho (e não de transformá-la).

Retomando nosso objeto, conjunto de dados e informações pode ser verificado na análise das qualificações profissionais estimuladas e patrocinadas pelo PNQ, em sua expressão territorial e setorial (PlanTeQ e PlanSeQ - Planos Territorial e Setorial de Qualificação, respectivamente), executadas nas Secretarias Municipais e Estaduais de Trabalho. Ali, vêm sendo oferecidos cursos de curtíssima duração, desvinculados do aprendizado escolar, de intenso conteúdo prático (aprender fazendo), vinculados aos temas que caracterizam a cultura pós-moderna, tais como o empreendedorismo e a solidariedade como prática econômica. Nas inserções produtivas dos CRAS, estas características se fazem presentes, de forma ainda mais precarizada, conduzindo a um aprendizado simplificadíssimo, em torno de tarefas sobre as quais o trabalhador já tem algum domínio, que o conduzirão, quando muito, à informalidade. Trata-se, de fato, do rejuvenescimento de uma suposta promessa integradora do capital, através da educação.

### **3.3 Capitalismo contemporâneo em sua nova crise.**

Iniciamos o século XXI, sem a euforia otimista e crédula na evolução permanente da sociedade que caracterizou a passagem para o século XX (HOBSBAWN, 2009). O capitalismo experimenta outra de suas grandes crises, nascida da necessidade de conciliar o inconciliável: altas taxas de lucro, superprodução, altos (e especializados) níveis de consumo,

financeirização da economia, baixos salários, exploração máxima da força de trabalho e destruição das bases produtivas (força de trabalho e natureza). Os abalos que caracterizam este modo de produção exigem modificações, de maior ou menor intensidade, para que este pseudo-ordenamento de forças antagônicas seja retomado. A combinação desses elementos tem gerado uma equação complexa, de resultados pouco promissores para os trabalhadores, de modo especial, e para a vida humana, em termos gerais.

Essa arena de antagonismos, caracterizados pela exploração e pela resistência, nos remete à barbárie muito mais do que à civilização. Situações que pareciam amenizadas, ao longo do século XX, reaparecem com força total: desemprego em larguíssima escala, empobrecimento intenso, desproteção social, alienação, submissão do meio ambiente ao lucro e sua destruição, novas epidemias não enfrentadas eficazmente, uma vez que patentes de medicamentos são objeto privado dos grandes laboratórios químicos, expansão de doenças facilmente preveníveis decorrentes da pobreza e das más condições de vida. Como parte dessa evolução, são aprofundadas a espoliação e a desumanização, deixando a certeza de que as possibilidades civilizatórias contidas no capital estão em visível processo de retração (MÉSZÁROS, 2002).

Do outro lado dessa mesma moeda, dentro da lógica do capital, de que civilização é sinônimo de consumo, nunca se produziu tantos e tão variados bens, nunca houve tanto suporte para cuidar da saúde, jamais foram produzidos tantos alimentos e, em nenhum momento da história, a tecnologia esteve tão presente no cotidiano de tão amplos segmentos

populacionais. Estes dois extremos são resultados contraditórios do que Wallerstein (2001) chamou de civilização capitalista. Esta aparente contradição, porém, faz parte da lógica deste modo de produção: a articulação entre o progresso e o abandono, entre o moderníssimo e o arcaico, ou, nas palavras de Antunes (2006), a convivência intensa entre a riqueza e a miséria, a informatização da vida aliada à informalização do trabalho.

A chamada expansão do capital ou sua globalização – que, longe de ser novidade, havia sido percebida por Marx e Engels (1976), ainda no século XIX – amplia e aprofunda, mundo afora, esses extremos. Na atualidade, a globalização assume a face da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) e da globalização da pobreza (CHOSSUDOVSKY, 1999) e desafia a humanidade ao submeter todas as formas de relação social à lógica da especulação financeira, da mercantilização da natureza, da vida e de tudo que ela produz. Recortando este contexto e aprofundando os citados extremos, configura-se a crise contemporânea que precisamos melhor compreender.

O entendimento desse fenômeno, e de suas expressões no equilíbrio tenso (e convulsionado) que caracterizam a relação capital e trabalho, é tarefa essencial para quem pretende conhecer e transformar o mundo. Estrela dos noticiários ora alarmistas, ora benevolentes, esta que, de fato, apresenta proporções significativas e renovadoras da estrutura desigual do modo capitalista, a crise tem sido objeto de muitos debates.

Diversos pensadores da intelectualidade marxista vêm construindo reflexões acerca desse tema. Apresentamos, brevemente, algumas dessas considerações, indicando a existência de proximidades e distinções entre elas. Dialogaremos com Mészáros (2009), Gonçalves (2008), Pagaza (2009) e Arcary (2009), através de suas publicações, e também com Ricardo Antunes, por meio de sua comunicação em seminário recente (2009) e Francisco de Oliveira, por ocasião de uma conferência, no mesmo ano.

Para Gonçalves (2008), a crise contemporânea tem, como seu principal elemento deflagrador, a explosão do endividamento da sociedade americana e de seu modelo de Estado. A queda na taxa básica de juros, naquele país, estimulou um maior endividamento individual, das instituições e do Estado, de modo a garantir a manutenção de altos níveis de consumo, em especial no setor imobiliário. Com a insustentabilidade deste modelo, a crise expandiu-se, para além do território ianque, *graças à interdependência dos sistemas financeiros nacionais* (GONÇALVES, 2008, p.2), saindo, ainda, do campo financeiro e chegando às bases da produção, atingindo o mundo do trabalho. Para este autor, portanto, a crise nasceu em país central do capitalismo e tem suas bases no campo financeiro.

Já Oliveira (2009), em recente palestra proferida em Seminário promovido pela ADUFRJ<sup>214</sup>, discute que a origem do fenômeno que ora analisamos remonta à década de 1970 e que este deve ser entendido como a primeira grande crise da globalização. Para este autor, esta foi gestada na periferia produtiva, em especial na China, e foi motivada – aspecto que está

---

<sup>214</sup> Seminário “Universidade, crise e alternativas”, realizado na UFRJ, em 30 de junho de 2009, sob a organização da Seção Sindical de Docentes daqueles instituições (ADUFRJ).

em consonância com o pensamento de Gonçalves (2008) –, pela dissonância entre a altíssima produtividade e pelas altas taxas de mais-valia produzidas por uma força de trabalho vastíssima e precariamente remunerada. A questão, portanto, nasce no sistema produtor de larga escala, que elabora bens diversos, simples e complexos, rapidamente descartáveis e não absorvidos satisfatoriamente pelo consumo. Para o professor Francisco de Oliveira, a partir desses elementos, a crise se expande para a estrutura financeira.

Ambos os autores concordam em que a crise é inerente a esse modelo de produção, ou, melhor dizendo, é a expressão do modo de vida do capitalismo. Eles ainda concordam quanto à proporção avassaladora desse fenômeno e quanto às medidas retrógradas para a força de trabalho – leia-se, mais exploração e destituição – que devem ser tomadas pelo capital, no sentido de garantir a manutenção do equilíbrio tenso que configura a sociedade contemporânea, aqui já comentado.

Arcary (2009), por sua vez, evidencia o aprofundamento do problema, a partir de 2007, com significativo agravamento, em 2008, indicando os Estados Unidos como seu ponto de expansão inicial. Ele entende que a crise trará mais exploração aos trabalhadores, através da expansão das jornadas de trabalho e da precarização das remunerações, da expansão do desemprego, da ampliação da financeirização da produção. O autor destaca, ainda, que a crise, por sua agressividade e amplitude, pode favorecer a organização internacional de trabalhadores, como resposta aos problemas daquela decorrentes.

Antunes, por sua vez, em reflexão apresentada, em março de 2009, no Rio de Janeiro, no Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações (SINTTEL-RJ), pondera que a crise é bastante grave e tem aprofundado os já degradantes processos de exploração da força de trabalho. Em busca por maior produtividade, vale a opção por trabalhadores mais jovens (e, teoricamente mais exploráveis, por sua supostamente desconhecida capacidade de resistência)<sup>215</sup>, bem como vale trabalhar com quase a totalidade da mão-de-obra terceirizada, como na Peugeot, de Resende (no Estado do Rio de Janeiro), assim como vale obrigar os caixas de um grande supermercado de Minas Gerais a trabalhar usando fraldas descartáveis, a fim de reduzir o tempo perdido em necessidades fisiológicas. Os exemplos, neste sentido, são muitos, mas lembremos que o autor está falando de estruturas de trabalho protegidas socialmente, o que nos faz indagar sobre as ainda mais precárias estruturas, nas periferias da produção.

Também, na introdução do livro de Mészáros (2009), Antunes ressalta que, apesar de reduzida pelo poder central a uma simples crise de confiança na organização capitalista, esta tem proporções gravíssimas e deve ser *longeva, sistêmica e estrutural* (ANTUNES *apud* MÉSZÁROS, 2009, p.10). Os mecanismos utilizados para combatê-la têm se mostrado insuficientes, superficiais e repetitivos, girando em torno de proposições referentes ao maior ou menor controle do mercado e sobre a maior ou menor intervenção do Estado na economia.

---

<sup>215</sup> Nesse mesmo evento, Antunes cita experiência em indústria automobilística de Campinas (SP), que decidiu por contratar mão-de-obra bastante jovem e sem família constituída, para que jornadas de trabalho extensas fossem realizadas sem protestos maiores. O que ocorreu, no entanto, foi que esses jovens trabalhadores, por não terem responsabilidades em prover suas famílias, terminaram por buscar novos vínculos empregatícios.

O autor localiza que as bases da crise datam, ainda, do início da década de 1970, na ascensão da reestruturação produtiva. Dialogando com Mészáros (2009), Antunes registra que o ciclo de intensa produção, consumo supérfluo e descartabilidade, característicos do capitalismo contemporâneo, é estimulado e cresce significativamente no contexto de crise, para encontrar possibilidades de renovação deste processo – avaliação em consonância com o pensamento de Oliveira (2009). Em outras palavras, a conduta destrutiva do capital tem sido utilizada como antídoto do problema, o que é contraditório, visto que se usam, como solução, as posturas causadoras da situação<sup>216</sup>. As possibilidades de sucesso na minimização desse processo são limitadíssimas – até porque as crises estruturais são inerentes ao capitalismo. A crise é, na verdade, o resultado do enfraquecimento do modelo produtivo e, ao mesmo tempo, uma expressão da tentativa de sobrevivência por parte deste e de suas condutas.

Nessa mesma perspectiva de avaliação, Mészáros (2009) destaca a mistificação do capital em torno de suas capacidades de sobrevivência, aspecto analisado por Marx (1976). Nesse contexto de crise, as leituras de realidade são ideologizadas, recortadas por semânticas renovadoras do liberalismo, pseudo-humanizadoras do capital e do mercado. Graças a estas, a crise deve ser resolvida por um choque de confiança no modelo atual, ou, em outras palavras, com o apoio incondicional a um projeto de sociedade que se mostra combalido. Trata-se de comprar anéis para o dedo perdido.

---

<sup>216</sup> Fazendo uma comparação bem humorada, a crise é o resultado de um sistema adoecido gravemente, sistemicamente, com falência múltipla de órgãos e demandas cirúrgicas de grande porte e o capital prescreve a “cura” através da homeopatia.

O autor ressalta, ainda, as recomendações de compra das bancarrota do capital (inclusive o internacional), por parte dos Estados (nacionais) – conduta bastante comum (e recomendada pelo capital), desde o segundo pós-guerra, aprofundada na conjuntura de crise descrita – assim como fala da intensificação da simbiose entre Estado e capital, decorrente desse processo. Este fato está evidenciado no uso do fundo público para financiamento das bases da indústria (infraestrutura material, formação de mão-de-obra), na estabilização do setor financeiro (salvaguarda de bancos), elementos tão cotidianos, atualmente. Ainda sobre a submissão do aparato e da soberania estatal em face do capital, a reflexão do filósofo húngaro indica as tensões existentes nas relações internacionais entre países cujas empresas atuam em solo externo. O autor cita, como exemplo, os EUA, que buscam estratégias jurídicas e comerciais para analisar os livros financeiros de grandes empresas inglesas, que utilizavam componentes de alta tecnologia, produzidos pelos americanos.

Além desses aspectos, para Mézáros (2009, p.31), a crise tem produzido discursos novos – por ele denominados *surpreendentes admissões* – em bocas antigas, como a de Edwin Nixon, convicto empresário capitalista, presidente da IBM Inglesa, que admite estar diante do declínio contínuo do modelo econômico atual. Também os professores Francisco de Oliveira e Ricardo Antunes, em suas manifestações nos eventos acima mencionados, ressaltam a *mea culpa* pública acerca da falta de controle sobre o mercado financeiro, feita por representantes do grande capital diante da crise.

Assim como os demais intelectuais citados, Mészáros, na citada obra, afirma que a crise acirra o desemprego, aumenta a exploração da força de trabalho, amplia a destruição da natureza e as desigualdades. Para ele, a solução do problema não está na melhor administração do capitalismo, mas na superação deste modelo, inclusive com o enfrentamento da submissão das estruturas do Estado aos processos destrutivos do capital, o que só seria possível mediante o fortalecimento de relações sociais que vão além do poder sociometabólico capitalista.

Por fim, lembramos Pagaza (2009), autora argentina de vasta reflexão, no âmbito do Serviço Social, que analisa os reflexos da crise na proteção social latino-americana. Para ela, o neoliberalismo e os ajustes que este produz já são expressões da crise capitalista, traduzidas no enxugamento da proteção social e no tensionamento da relação entre capital e trabalho. Coadunando o seu pensamento com o dos demais autores, a intelectual argentina delinea, como características do contexto inicial de crise, o fortalecimento da mentalidade de mercado, a focalização (e o enxugamento) das ações públicas. Na contramão da universalização, ela indica a descentralização das políticas sociais, o predomínio de programas de caráter assistencial e emergencial como condutas neoliberais e expressões da crise.

Ela aponta, assim como Antunes, no SINTTEL, em 2009, e Mészáros (2009), em sua fala na UERJ e na UFRJ, a fragmentação e a desqualificação dos movimentos sociais contestatórios. Neste sentido, é Mészáros quem melhor refletirá sobre a força dos movimentos de trabalhadores na construção de uma sociedade que tenha a igualdade substantiva, em

oposição à desigualdade estruturalmente imposta, como horizonte. Nesta mesma linha de análise, é especial a sua avaliação sobre a América Latina. Esse conjunto de países tem contribuído para as reflexões marxistas, assim como tem buscado desenvolver ações no sentido da transformação da realidade, em um continente diverso, rico e detentor de históricas demandas por romper com as amarras da dominação e do imperialismo, em todas as ordens.

Resumindo o pensamento desses autores, podemos afirmar que a crise tem proporções planetárias e guarda semelhanças com aquela ocorrida, em 1929 – por sua amplitude, pela repercussão no sistema financeiro, pelas quebras de empresas e pelo aprofundamento da chamada “questão social”. A percepção desse fenômeno, em sua totalidade, permanece como um desafio que precisa ser analisado à luz da contemporaneidade. Sua extensão é planetária e mesmo países que não vivem um modelo capitalista tradicional, como a China e a Coreia do Norte, não estão imunes ao problema. O grande capital, por intermédio do sistema financeiro e industrial, tem extensão e interconexão mundiais tão profundas, que a crise jamais poderia ser entendida isoladamente. Ela, de fato, guarda relação com a expansão brutal do capitalismo, que é condição de sobrevivência deste sistema e, ao mesmo tempo, contém potencialidades para sua deterioração.

Como já por nós delineado, os reflexos da crise estão sensíveis: governos estão mobilizados para reunir recursos públicos, ou, segundo o jargão econômico, oferecer liquidez ao capital, com a intenção de salvaguardá-lo. Por essa via, instituições financeiras privadas têm sido

estatizadas e apoiadas materialmente, de modo oficial, tanto no capitalismo central como no periférico (incluído o Brasil)<sup>217</sup>. Tal situação não deve ser considerada inédita, uma vez que a transferência de recursos públicos para o setor privado é um elemento de sustentação do padrão econômico.

A crise revela seus reflexos, violentamente, no mundo do trabalho, intensificando o desemprego, a diminuição dos níveis de renda dos trabalhadores, a redução de salários e da proteção social como moeda de troca para manutenção de empregos; mas, neste campo, as respostas do poder público não são tão rápidas. Sendo assim, os trabalhadores têm sido aqueles mais duramente atingidos, pois é da redução dos custos relativos aos salários e à proteção social, além da maximização da exploração da mão-de-obra, que sairá a base financeira que custeará a proteção do capital.

O concreto dessas relações econômicas repercutirá no campo das ideias: a crise precisa ser minimizada e ser entendida, oficialmente, como um elemento natural da ordem contemporânea, plenamente superável se todos (leia-se, os trabalhadores) cooperarem. As resistências a essa concepção, por sua vez, são sentidas em todo o mundo, em especial, nos países centrais; mas as periferias econômicas, também, organizam a defesa de seus interesses – como exemplos, citamos o crescimento dos movimentos de trabalhadores e de jovens anarquistas, na Europa, bem como lembramos a criação de centrais sindicais autônomas, a tentativa de organização de um

---

<sup>217</sup> Bancos estatais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram autorizados, através de medida provisória, a comprar instituições financeiras em crise. Reportagem a respeito está disponível em: <[http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco264741,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco264741,0.htm)>. Acesso em: 30 out. 2008.

partido latino transnacional<sup>218</sup> e a ampliação da organização indígena, no Brasil e na América Latina.

Os defensores do liberalismo, como resposta, reafirmam que suas concepções, apoiadas no mercado, trarão soluções para a saída da crise e reivindicam (e esse grupo nos parece mais coeso e significativo) que o Estado aja, rapidamente, na regulação do mercado<sup>219</sup> e na salvaguarda das empresas. A julgar pelas respostas rápidas, apoiadas da direita à pseudoesquerda, em governos diversos, com vistas à minimização da crise, via Estado, dos quais são exemplos importantes os Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Alemanha e até mesmo o Brasil, a segunda conduta, ou seja, o suporte dos estados nacionais ao capital internacional, nos parece hegemônica.

O quadro que se desenhará, a partir dessa crise e das suas repercussões, é uma incógnita. Uma vez que um dos caminhos definidos para seu enfrentamento tem sido o da ação estatal de apoio ao mercado financeiro (muito mais do que de controle), pode parecer, aos olhares mais desavisados, que estamos retomando um padrão de acumulação *keynesiano*,<sup>220</sup> análise que entendemos ser errônea. É preciso dizer que está se aprofundando um processo existente de longa data, jamais rompido: de

---

<sup>218</sup> Esta experiência tem o presidente venezuelano Hugo Chaves, como um dos organizadores.

<sup>219</sup> No primeiro grupo, destacamos economistas franceses noticiados em <<http://diplo.uol.com.br/2009-02,a2818>> (acesso em: 25 fev. 2009) e no outro bloco, destacamos economistas representados no Parlamento Europeu. Citamos, ainda, como expressão deste segundo grupo, reportagem na revista Carta Capital, nº 531, intitulada “Estado: a mão invisível que segura a crise”. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/app/materia.jsp?a=2&a2=9&i=3247>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

<sup>220</sup> Economistas de postura tradicional, como Alan Greenspan, ressuscitam o pensamento de Keynes e fazem o seu *mea culpa* das críticas que fizeram ao mesmo no passado.

financiamento do modelo produtivo e do capital privado, através do fundo público. A novidade é que isso se fará cada vez mais direta e intensamente, sem que sejam necessários subterfúgios de quaisquer ordens e com importante aval social, na medida em que os argumentos para tanto são a proteção à empresa, ao emprego e ao trabalhador. Mas precisarão existir adaptações do pensamento tradicional keynesiano.

Nesse sentido, uma interpretação nova, em relação ao pensamento de Keynes, surge da constatação de que o assalariamento extensivo, por ele preconizado, não pode ser defendido na conjuntura atual de emprego informal e remuneração instável, gerando a necessidade de readequações das ideias do economista inglês. Contraditoriamente, portanto, nessa crise, apesar de reivindicada por alguns como postura essencial, a reedição do pensamento keynesiano fica balizada pelas características do modelo econômico atual, organizado sobre a desproteção e a instabilidade salarial. A crise gera, pelo exposto, necessidades de reinterpretação do pensamento liberal, de readequação deste às necessidades de mudança e de permanência do capitalismo. A crise é, portanto, um fenômeno inerente a este modo de produção, mas que se renova e cresce nas relações sociais contemporâneas. Como um fenômeno recente, recortado por contradições que nos remetem a um futuro de perdas e incertezas (inclusive para o capital), a crise traz em si muito mais indagações do que respostas.

O quadro brevemente delineado coloca grandes desafios para os trabalhadores, diante da necessidade de romper com esse processo, de garantir e ampliar direitos conquistados ao longo de dois séculos de lutas. O

capitalismo é em essência, irreformável, mas, para permanecer existindo e ampliando suas bases, precisa se modificar. Somente os trabalhadores organizados podem defender um projeto de transformação real desse quadro.

### **3.4 Reflexos da crise do capital: a revitalização da Teoria do Capital Humano.**

Na atual conjuntura de polarização entre burguesia e trabalhadores, agravada pela crise, crescem e assumem novas feições: o desemprego de longa duração, a informalidade que, para muitos, é a marca de toda a vida produtiva<sup>221</sup>, a violência em torno da propriedade e dos poderes extraoficiais. No campo do trabalho, o capital, fundamentado na legalidade que desprotege os trabalhadores, busca construir possibilidades de maior exploração da mão-de-obra, com a intenção de potencializar suas taxas de lucro, por meio tanto do uso do trabalho vivo quanto do morto. Nesse sentido, as palavras de ordem são a *liberalização econômica* e a *degradação da estabilidade da proteção da força de trabalho* com vistas à *volatilização do capital*.

Dentro dessa mesma lógica, a negação ou o enxugamento de direitos previdenciários e trabalhistas acontecem de modo concomitante ao progressivo desfinanciamento do aparato de serviços públicos conquistado

---

<sup>221</sup> Em nossa experiência profissional, temos encontrado um expressivo quantitativo de jovens adultos da classe trabalhadora, com idades até 30 anos, que jamais tiveram um emprego formal. Não temos elementos para apontar números a esse respeito, mas acreditamos que esta é uma marca das novas gerações.

pelos trabalhadores — saúde, educação e previdência são exemplos<sup>222</sup> — acarretando evidente queda na qualidade dos mesmos, em uma clara tentativa de barateamento dos custos da produção. Apesar da resistência dos trabalhadores, é de seu suor que estão sendo extraídos os recursos para enfrentar a crise.

Articulados à citada desregulamentação, encontramos a extinção de postos de trabalho, as terceirizações – que acentuam o tratamento desigual dado aos trabalhadores que realizam tarefas iguais — e a precarização das condições e das formas do exercício profissional. No aprofundamento desse processo, encontramos o trabalho informal<sup>223</sup>, sem qualquer nível de proteção ou de contrato, no qual até mesmo o salário é instável e irregular. Também, a existência de formas de trabalho escravo, mesmo em contextos onde o capitalismo está consolidado, é parte dessa evolução que reúne inovações e continuidades.

A desregulamentação da proteção e a eliminação de postos de trabalho, aprofundados pela conjuntura de crise ora citada, guarda relação direta com nosso objeto de estudo, visto que essas práticas intensificam as demandas por políticas de atenção à pobreza e de formação profissional, tanto para trabalhadores integrados aos processos produtivos mais complexos, como também para aqueles que estão no seu entorno precarizado.

---

<sup>222</sup> Na outra ponta deste processo, a política de Assistência Social tem vivido processo de expansão, na América Latina, segundo discussão realizada neste mesmo texto.

<sup>223</sup> O número de trabalhadores na informalidade caiu, nos últimos anos, conforme os Anuários de QSP e dos Trabalhadores. Da mesma forma, o DIEESE (2009) destaca a redução de trabalhadores na informalidade, nas capitais metropolitanas. No entanto, os rendimentos do trabalho caíram. Disponível em: <http://www.outroladodanoticia.com.br/08/2009/comercio-reduziu-informalidade-na-ultima-decada-diz-dieese/>

Nesse sentido, além da promoção das aprendizagens para trabalhadores com níveis de escolaridade mais altos, ganham força e repercussão os programas para formação de mão-de-obra para as atividades que não exigem especialização complexa. As qualificações aligeiradas, frágeis, com vistas à multi-habilitação, à maior produtividade da força de trabalho e à recolocação (ainda que no mercado informal), que caracterizam o PNQ, bem como o reforço à capacitação para atividades simples, sobre as quais já se possui algum domínio, realizadas em torno da vida doméstica, com a meta de incrementar relações de comércio local, como aquelas oferecidas na inserção produtiva dos CRAS, fazem parte da mesma lógica de desregulamentação e precarização. Em outras palavras, a precarização do trabalho significa, também, a desqualificação da aprendizagem organizada em torno do mesmo.

Contraditoriamente, a atual valorização da formação ou sua fetichização, que também pode ser denominada rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano (GENTILI, 1996; FRIGOTTO, 1993) – em uma conjuntura de crise, desproteção social, desvalorização do trabalho (e, por conseguinte, da própria qualificação) – é uma das estratégias de integração periférica e de controle do trabalhador, segundo elementos aqui apresentados, em capítulo anterior. Melhor explicitando nossa ideia, é nesse espaço periférico e desprotegido que vivem e aprendem, também de modo frágil e à margem de conteúdos mais elaborados, os usuários dos programas de qualificação de trabalhadores ora analisados. Estes são também empobrecidos, conforme dados já apresentados, o que torna o fetiche em torno da qualificação

profissional, uma estratégia de abordagem das populações empobrecidas. Nesses cursos, serão aprendidas tarefas produtivas, assim como serão absorvidas mensagens quanto à relevância desta experiência. No entorno das aprendizagens, os meios de comunicação e os governos assumem o papel de reforçar a importância da profissionalização e do empenho individual quanto à mesma, em especial, como resposta à crise<sup>224</sup>.

Não por acaso, o setor ligado à qualificação profissional de trabalhadores, particularmente a privada, representa 53% do total de cursos oferecidos, é um dos que mais crescem nesta conjuntura de crise (PNAD, 2007). Estes estão voltados para os campos mais simples de qualificação e se realizam sem muitos recursos, ou seja, não são dispendiosos. A promessa integradora gera muitos lucros, portanto, para o setor privado, seja na organização dos cursos, seja na cooptação das subjetividades dos trabalhadores e no seu apassivamento.

A fetichização da aprendizagem profissional é uma realidade. Nesse contexto de crise, é preciso que a Educação, de modo geral, e a qualificação para o trabalho, especialmente, sejam transformadas em soluções para enfrentamento das dificuldades geradas pelas dificuldades de acesso à ocupação. Na ausência de políticas efetivas de geração de emprego protegido e produção de tecnologia e de ciência (que estimulariam a expansão de ocupações, inclusive complexas), a aprendizagem de um ofício deve parecer o caminho ideal. Nesse sentido, a formação de trabalhadores deve parecer eficiente. Não é necessário que esta, de fato, o seja.

---

<sup>224</sup> Nossa pesquisa sobre o noticiário acerca da formação profissional é profícua em exemplos neste sentido.

Amplia-se, desta forma, a renovação da promessa integradora pela via da Educação, em especial, pela via do aprendizado profissional, em suas diversas modalidades, inclusive as mais simples, o que é extremamente funcional à crise, uma vez que as possibilidades de enfrentá-la, segundo esta lógica, ficam ao encargo do indivíduo e de sua qualificação. Em outras palavras, na falta de horizontes melhores na materialidade da vida, a subjetividade precisa ser capturada por promessas integradoras.

Resgatado nosso objeto, mas ainda buscando articulações para melhor compreendê-lo, é preciso enfatizar, mais detalhadamente, o Brasil contemporâneo, país periférico na economia internacional. Estamos diante de uma sociedade de relações capitalistas complexas, onde estão pactuados, de forma combinada, a industrialização, o agronegócio, a financeirização, o desenvolvimento científico e a expansão do setor de serviços, em conjunto com as práticas que nos remetem a um passado ainda presente: trabalho precaríssimo, inclusive escravo, pessoas sem registro de existência, analfabetismo, vida nas ruas e impedimento de acesso aos processos civilizatórios mais essenciais. Na realidade, modernidade e atraso são elementos afins e complementares, e essa mistura de centro – e civilização – com a periferia – e a barbárie – nos remetem à reflexão sobre a mistura complexa do “*ornitorrinco*”, apresentada por Oliveira (2003). Este é o Brasil contemporâneo.

Pensando especialmente no Brasil, para melhor compreensão da situação do país diante da realidade internacional, resgatamos, brevemente, debate aqui já realizado. Referimo-nos ao pensamento de Fernandes (2006),

que analisa a histórica condição de subordinação econômica, articulando-a ao papel desempenhado pela burguesia brasileira. Falamos da associação do crescimento econômico interno com a manutenção de extrema desigualdade social, juntamente com a articulação subordinada ao capital internacional. Trata-se do paradigma de capitalismo dependente<sup>225</sup>, como parte integrante do modo de produção capitalista em sua fase monopolista (CARDOZO, 2005), que tem o Estado como agente estruturador e subsidiador. Muito elucidativa é a reflexão de Mézáros (2002) a este respeito. Para este autor, o Estado tem atuado de forma submetida aos processos sociometabólicos do capital, de modo a preservá-los e apoiá-los.

Nesse sentido, a associação entre a intervenção pública e o incremento da acumulação privada de capital não é um fato inédito e se constitui em uma marca histórica do modo capitalista de produção, expresso, no Brasil, na relação do Estado com a burguesia nacional (COUTINHO, 2006). Na atual conjuntura, como elemento renovador – ainda que não inédito – das formas de exploração dos países cênicos sobre a periferia, verificamos que o aparato estatal tem dado suporte às exportações brasileiras, dinamizando-as. Dessa forma, o Estado tem atuado, com o aval da burguesia nacional, com a intenção de manter uma balança comercial voltada para as trocas com o exterior<sup>226</sup>, com ênfase nas vendas de produtos simples modificados pela indústria da baixa tecnologia, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDICE – café, algodão,

---

<sup>225</sup> Vale destacar que, graças aos baixíssimos salários, à intensa jornada de trabalho e à precariedade da proteção social, a industrialização brasileira, ainda que nos moldes da dependência, chegou a colocar o Brasil entre as oito grandes potências econômicas do mundo.

<sup>226</sup> Como aspecto interessante, convém resgatar que o antigo Ministério da Indústria e Comércio, teve seu nome acrescido com o adjetivo *exterior*.

celulose, minérios<sup>227</sup>, por exemplo, que lideram as exportações e são cada vez mais comercializados em versão transformada – e da compra de produtos mais complexos, relacionados à tecnologia mais avançada.

Ainda compondo este quadro sobre o comércio exterior brasileiro, argumentamos que, apesar de o país não ter saído da condição de exportador, no catálogo agrário e mineral, incluído aí o petróleo<sup>228</sup>, estes produtos são, hoje, transformados industrialmente, sendo exportados não mais em seu estado bruto. Melhor explicitando nossas ideias, afirmamos que o Brasil possui uma sociedade urbanizada, detentora de importante parque industrial, significativo e especializado mercado consumidor interno – que tem crescido e dinamizado a economia local, mas o carro-chefe das exportações, ainda que modificadas, em sua essência, pela indústria, são os produtos do agronegócio e da extração mineral, áreas da economia com as quais os governos estão sempre dispostos a dialogar.

Ainda sobre as exportações, vale ressaltar que a associação entre Estado e o grande capital tem dinamizado parcerias comerciais com centros econômicos que não os do capitalismo central – a Ásia, em especial, a China, e a África, o que abre horizontes de exportação de produtos mais elaborados, sofisticando a produção interna e ampliando possibilidades para a indústria. Sobre o intercâmbio comercial do país, ainda, vale lembrar que também o

---

<sup>227</sup> As indústrias automobilística, química, de petróleo e os parques tecnológicos cresceram significativamente, nas últimas duas décadas, e transformaram esses bens extraídos em sua essência, em produtos mais elaborados. No entanto, a linha de frente das exportações são as áreas de alimentos e minérios, no seguinte ordenamento em 2008: café em grão, soja, minério de ferro, ferronióbio, ferro fundido, ouro, celulose e automóveis montados no Brasil, com tecnologia internacional. Sobre o tema, ver o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, em <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>.

<sup>228</sup> Sobre sua produção, vale ressaltar que o petróleo nacional tem sido extraído com parcerias tecnológicas com empresas de países como Portugal.

comércio entre Brasil e América Latina tem sido intensificado. Este novo quadro, porém, não rompe significativamente com a condição de exportador de produtos agrários e minerais.

Com uma economia estruturada sobre o papel de exportador, os postos de trabalho gerados, no país, apresentam o perfil de atividades em áreas simples, ainda que possamos vislumbrar elementos, tais como as trocas com a América Latina, que indicam um início de transformação deste quadro. No entanto, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), que reúne dados do Ministério do Trabalho e Emprego, revela que, ao longo de 2009, por exemplo, a geração de postos de trabalho protegidos estava localizada, especialmente, na área da construção civil, serviços, comércio e agricultura, em oposição à queda das ocupações ligadas à indústria.

Essas informações corroboram a nossa percepção quanto à geração de postos de trabalho simples, de que falávamos anteriormente, mas não são suficientes para a análise das ocupações do mercado informal, espaço onde trabalham os usuários do PNQ. Por essa razão, resgatamos considerações de POCHMANN (2008), que ressalta a geração de ocupações simples, também no mercado informal. Neste campo da produção, marcado pela desproteção e precariedade, estão os menores salários e as atividades mais insalubres. Ali, predominam as ocupações simples e mal remuneradas, ainda que saibamos que, no setor informal, estão, também, trabalhadores com bons rendimentos.

Sendo assim, podemos afirmar que o Brasil, apesar de importantes avanços no campo industrial e no desenvolvimento tecnológico, não pode ser classificado como um dos países líderes na produção de tecnologia. Por esta razão, entendemos que o país deve ser caracterizado como um país de tradição na exportação de bens simples, tipicamente da cesta agrária e mineral, que amplia a base tecnológica para produzir bens mais sofisticados; mas essas “ilhas” de produção mais elaborada não são dominantes; muito ao contrário disso.

Nesta linha de reflexão, citamos outra assertiva de Pochmann (2008, p. 23):

É cada vez maior a especialização da economia nacional em termos da produção e exportação de bens primários com baixo valor agregado e reduzido conteúdo tecnológico, geralmente intensivo em postos de trabalho mais simples (produtos agrícolas e extrativismo mineral). Nos países desenvolvidos, verifica-se, em contrapartida, a diversificação da produção, com maior valor agregado e elevado conteúdo tecnológico na produção de bens e serviços.

Essa condição de produtor e exportador de bens simples e potencial gerador de postos de trabalho com essa mesma característica nos remete, novamente, ao nosso objeto de estudo, já que as qualificações oferecidas no PNQ e as aprendizagens disponíveis nos CRAS estão, também, voltadas para as áreas simples da produção. Nesse sentido, devemos resgatar a relação existente entre o modelo de desenvolvimento adotado, aqui entendido como gerador de postos de trabalho simples (e, em muito menor escala, de ocupações complexas) e a qualificação da força de trabalho. Ambos estão entrelaçados de forma dinâmica e traduzem a marca histórica de que nos

fala Cunha (1995; 2000*b*). Para este autor, o Brasil jamais teve um projeto real, amplo e de largo prazo e escopo, de formação da força de trabalho, uma vez que as ocupações que demandariam este tipo de atenção eram restritas, e as demais podiam ser aprendidas nos ambientes produtivos. Nesse sentido, uma formação mais especializada e de qualidade não deverá ser organizada para as massas trabalhadoras; ou, como reflete o autor, a industrialização acontece, no Brasil, sem o suporte da escola.

Concretamente, uma aprendizagem simplificada e massificada responde, satisfatoriamente, à base produtiva brasileira de hoje (KUENZER, 2006; 2000a), em especial, se estamos falando do perfil do trabalhador que ocupará os postos menos complexos – detentor de escolaridade mediana, baixa renda, com trajetórias de emprego bastante instáveis<sup>229</sup> e informais, tais como os usuários do PNQ e da inserção produtiva. O projeto de desenvolvimento e de formação em tela demonstram estar em consonância com os processos de acumulação e com a manutenção desse quadro.

Para além das políticas educacionais e da formação de trabalhadores, toda a rede de proteção social é influenciada no sentido da oferta de atenção barata e simples a uma força de trabalho de mesmo perfil. Ou seja, aquele modelo presente na origem da Seguridade Social brasileira, marcado pela proteção de trabalhadores de setores estratégicos, em detrimento dos demais (ainda não superado, de fato), está traduzido na Educação. Em outras palavras, também neste campo, a formação de melhor qualidade está voltada para a burguesia e para os setores mais estratégicos da economia.

---

<sup>229</sup> De fato, o tempo médio de permanência no emprego é de dois anos, conforme pesquisa empreendida pela CUT, em 2007.

Lembrando Santos (1979), da mesma forma que o paradigma de cidadania instaurado, no país, no advento da industrialização, é regulado pelo mundo do trabalho, a aprendizagem de trabalhadores é balizada pelas necessidades da produção e não por um projeto de desenvolvimento nacional que articule o ensino, a produção de ciência e tecnologia e a base econômica.

Portanto, têm sido suficientes as ações para assegurar a ligeiríssima aprendizagem de trabalhadores, de modo a dinamizar as relações sociais, buscar o controle da força de trabalho e prover atenção à pobreza, já que é para esses grupos que os Programas analisados se voltam. Estamos diante, portanto, de um emaranhado complexo e multidimensional, em que se relacionam o modelo de desenvolvimento, a aprendizagem de trabalhadores e as ações de abordagem da pobreza.

Não podemos deixar de falar de resistências a esse processo, visto que não estamos desconsiderando ou desqualificando o papel dos trabalhadores nas conquistas da proteção social. Muito ao contrário disso. Não fossem as lutas históricas do trabalho contra os níveis de exploração impostos pelo capital, a precariedade da proteção social e a qualidade da formação seriam ainda mais rebaixadas. Não fossem as disputas em torno do campo educacional, em especial pós-década de 1980, em prol de uma educação pública de qualidade, em defesa da universidade, da ampliação do acesso à educação básica, a realidade poderia ser mais precária.

### **3.5 Organismos internacionais, a educação de trabalhadores e a abordagem da pobreza**

Nesta subseção, pretendemos abordar a conexão entre a construção da formação de trabalhadores, a abordagem da pobreza e a interferência de organismos internacionais de financiamento nesses processos, na década de 1990. Temos indicado, ao longo da presente reflexão, que a história das ações no campo educacional tem tido a marca da dualidade estrutural: formação propedêutica para as elites e o aprendizado relacionado ao mundo do trabalho, das atividades mais simples às dotadas de alguma complexidade, para os filhos da classe trabalhadora. Estas não são, porém, suas únicas características: a precariedade, a falta de prioridade, a escassez de recursos, a intermitência de ações, o emergencialismo, a privatização de recursos e da execução da política, a submissão aos interesses econômicos e eleitorais, além de uma recente e falaciosa universalidade de acesso, também o são.

Para os trabalhadores, está reservado um tipo de formação que tem por objetivo o mercado de trabalho e a expectativa de acesso à renda, bem como a prevenção de eventuais conflitos de classe, por meio da promessa – ideológica – de integração social. Trata-se de uma experiência de formação voltada para o aumento da produtividade e para a ampliação da sua funcionalidade diante dos processos de reprodução do capital. Essa formação seria, portanto, um dos instrumentos funcionais à acumulação e à redução de conflitos de classe, uma vez que seria capaz de formar para a sociabilidade do mundo do trabalho, em seus diversos tempos históricos.

Na década de 1990, com a ascensão e a objetivação do pensamento neoliberal, ocorre o aprofundamento dessa funcionalidade da formação de trabalhadores para o mercado, como já discutido aqui. A política educacional terá representada, em seu interior, a necessidade de formar para a reestruturação produtiva, para o trabalho flexível, para a lógica produtivista e para o alívio das tensões de classe. Esse quadro se traduzirá de modo ainda mais evidente na educação que se volta, especialmente, para a profissionalização de trabalhadores. Uma sociedade que transforma suas atividades produtivas, ao longo do século XX, que se especializa, gerando novos e diferentes tipos de trabalho, demanda novas formações para a base técnica e operacional, ainda que isto não seja sinônimo de mais fundamentação científica e de tentativa de rompimento com a desigualdade.

Falando da contemporaneidade, na política educacional, estão contidas as bases organizacionais da incompleta e precária estrutura da aprendizagem profissional brasileira<sup>230</sup>, em especial, da capacitação inicial e continuada de trabalhadores. Avaliamos que esta incompletude não é ocasional, mas fruto da correlação de forças presentes na concretização da LDB<sup>231</sup>, que permitiram que a Educação Profissional – campo tão essencial nos processos de inserção subordinada (ou, sob outro prisma, emancipatório) de mão-de-obra – pudesse ficar sem maiores definições, tornado-se disponível às investidas da produção e do mercado.

---

<sup>230</sup> Saviani (2000) ressalta o caráter minimalista de nossa LDB, como resultado da forças antagônicas em disputa durante a promulgação da lei. Este caráter é proposital, na medida em que uma lei mínima pode abrir brechas para alterações futuras, o que muito interessa ao capital.

<sup>231</sup> E a reflexão de Saviani (2000) é fundamental para esclarecer as forças conservadoras e avançadas que estiveram presentes nas intensas disputas em torno da construção da LDB de 1996.

Neste momento, interessa-nos destacar elementos que revelem a aproximação da qualificação de trabalhadores às ações de atenção e alívio da pobreza que estão inscritas nas demandas por manutenção da ordem do capital. Nesse sentido, abordamos as recomendações do Banco Mundial<sup>232</sup> quanto à pobreza nas economias periféricas (BANCO MUNDIAL, 2001), revelando elementos nelas contidos. Nesse sentido, cabem algumas considerações prévias: não desejamos conferir a esses organismos internacionais um papel maniqueísta de algoz solitário dos países periféricos, uma vez que, de fato, as recomendações sociais e econômicas que fazem somente se efetivam com o suporte da burguesia nacional e de sua representatividade junto aos governos. De fato, as prescrições dessas instituições tomam vulto e concretude, com suporte interno de governos e agentes do capital.

Posto isso, queremos destacar elementos históricos da relação desses organismos com a América Latina, para melhor entendimento de sua ação atual. Estruturados no final da segunda guerra mundial, com a intenção declarada de dar suporte ao desenvolvimento de países em condições econômicas supostamente desfavoráveis para fazê-lo autonomamente, esses organismos desempenharam função estratégica de suporte econômico aos países periféricos, sob condicionalidades, no campo econômico, social e cultural. O mundo experimentava os primeiros anos da guerra fria, e as tensões em torno dos blocos de países capitalistas e socialistas se

---

<sup>232</sup> O BM conta, hoje, com mais de 160 países membros, entre eles o Brasil. Sua estrutura decisória está baseada nos recursos financeiros disponibilizados ao órgão, o que define que cerca de 50% dos votos estejam nas mãos de 5% dos países (FONSECA, 2001). A estrutura do BM reproduz, portanto, as relações econômicas e de poder existentes nas relações entre países centrais e periféricos.

expandiam, ocupando a vida e o imaginário social. Nesse sentido, a busca pelo alinhamento dos países pobres junto ao bloco capitalista era uma meta perseguida com todo o empenho.

Nesse marco, Oliveira (2006) destaca que, de 1958 a 1983, aproximadamente, 91% dos recursos do Banco Mundial se destinaram aos países na condição de subdesenvolvidos - sob o argumento da urgência da cooperação técnica, científica e financeira para execução de projetos com vistas à pseudosuperação daquela condição; leia-se: com vistas à sua integração periférica na economia internacional. A abordagem da pobreza, nesse contexto, é realizada sob a argumentação de que os pobres são mais suscetíveis às ideologias de esquerda (AMMANN, 1987) ou de que a pobreza contem em si os riscos políticos da rebelião (McNAMARA, *apud* OLIVEIRA, 2006). Para atuar sobre o problema, são implementadas ações focais, dotadas de caráter emergencial, que aconteciam no formato de parcerias cofinanciadas entre governos latino-americanos e o estadunidense. Ações locais de “desenvolvimento de comunidade” e a educação de adultos são os carros-chefes desse processo (AMMANN, 1987).

Leher (2005), também, reflete sobre a relação desses organismos de financiamento, em especial, o Banco Mundial, na abordagem da pobreza, no período. Este autor ressalta que o BM enfatizava a necessidade de realização de programas de atenção aos pobres, sob sua tutela. Era preciso, então, unir esforços de governos e organismos de financiamento, com vistas à neutralização de riscos de “*esquerdização*” dos países periféricos e para o aprofundamento das relações capitalistas – entre as quais a ampliação do

aparato público de proteção do capital e dos trabalhadores de áreas estratégicas, o estímulo à industrialização, a urbanização e o assalariamento, bem como a utilização de políticas de caráter social, em especial as ações no campo educacional. Esse quadro de intervenções permanece em razoável estabilidade, até a década de 1970, quando o Banco inicia processo de financiamento do chamado setor social (FONSECA, 2001).

Ao longo da década de 1980, diante de nova configuração internacional – fragilização da guerra fria, o fracasso dos chamados projetos desenvolvimentistas (OLIVEIRA, 2006) e mudanças na base produtiva, aconteceriam modificações na relação centro-periferia, patrocinadas por esses organismos. Nessa mesma linha de reflexão, Leher (2001) ressalta que esses organismos passaram por modificações na abordagem das questões de cunho social dos países periféricos, o que determinou alterações nas prescrições políticas para estes. Melhor definindo nossa ideia, o foco nas políticas de recorte social, por parte daquelas agências, cresce.

A condição de dominação, vale ressaltar, não é rompida, mas alguns elementos revelam condutas novas, estimuladas pelas transformações dos processos de acumulação. Ganham destaque os projetos de intervenção social, que passam a superar as ações na infraestrutura material. O chamado investimento em “capital humano” viria a ser estimulado em uma realidade de crescente financeirização econômica, de mudanças na gestão do trabalho e de focalização na administração das políticas sociais. Pode parecer contraditório, mas falar em investimento “nas pessoas” (para utilizar uma terminologia muito usada por esses organismos), em um contexto de

ascensão do neoliberalismo, é uma estratégia ideológica para mascarar a violência dessas políticas.

A pobreza continua sendo um problema temível, embora o fantasma da “esquerdização” estivesse se dissipando. A década de 1990 teria a marca das prescrições dos organismos internacionais para as periferias econômicas, segundo os quais é preciso adequar os países pobres ao livre mercado, à flexibilidade nas relações de trabalho e à competitividade, para que estes alcancem o crescimento. Recomendações nesse sentido foram negociadas e absorvidas por governos. A fortíssima influência dessas agências na economia nacional seria evidenciada no cotidiano dos brasileiros, que ouviriam falar delas e de suas supostas boas intenções, nos noticiários diários.

Acordos econômicos bilaterais ou, como se convencionou denominar, acordos de cooperação e de assistência técnica, passam a ser firmados com vistas à adequação do modelo econômico periférico às necessidades do padrão de produção flexível. Em termos de financiamento – e isso não costuma estar na mídia mais popular –, as relações estabelecidas são, ao contrário de cooperação, baseadas em empréstimos convencionais, detentores de pesados encargos (FONSECA, 2001). Regras rígidas e pré-condições de ordem econômica, social e cultural para que os países possam ter acesso a financiamentos diversos traduzem as exigências desses organismos.

Suas recomendações para o desenvolvimento e a crescente reestruturação produtiva não trouxeram (e nem poderiam fazê-lo), no entanto, respostas aos gritantes níveis de pobreza e desigualdade social e, ao contrário disso, pioraram os níveis de qualidade de saúde e educação, entre outras (SOARES, 2002). A América Latina foi um laboratório dessas experiências que atacaram frontalmente a parca rede de proteção social existente (BORÓN, 2003).

Nesse contexto de precariedade, uma nova compreensão da pobreza<sup>233</sup> ascende. Trata-se da percepção de que o pobre é alguém privado de capacidades materiais e individuais para gerir adequadamente sua vida. Como solução para este problema, é prescrita a “expansão da liberdade substantiva”, para que as pessoas possam aprender a evitar a fome, o adoecimento, saibam ler e contar, possam participar da política e se manifestar, segundo Crespo e Gurovitz (2002), em análise baseada no pensamento de Amartya Sen e Deepa Narayan, indianos que teorizam sobre a pobreza e possuem diálogo privilegiado com o Banco Mundial. Sob essa lógica, os fundamentos da desigualdade não são questionados. A recomendação é de que os serviços que se voltam para os pobres sejam mais eficientes e de que sejam orientados a uma conduta mais proativa diante da vida.

---

<sup>233</sup> Diversas são as explicações sobre a categoria pobreza, da perspectiva econômica às análises que levam em conta as subjetividades dos sujeitos pobres. Esta categoria tem sido objeto de estudo, especialmente depois da década de 1950. A pobreza é uma das expressões da chamada “questão social”. Fundamentada na desigualdade da sociedade do capital e na sua consequente desigual distribuição de renda, a pobreza é um fenômeno múltiplo, que se manifesta na remuneração, no acesso a serviços sociais e no consumo. Dentre os organismos internacionais, o BIRD é um dos que mais discutem a categoria pobreza e estabelecem padrões quanto a ela. (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Nesta mesma linha de compreensão, os pobres começam a ser vistos como recurso abundante (ALTMANN, 2002) – no sentido econômico do termo, que precisa ser mais bem apreciado e administrado. Em outras palavras, os pobres passam a ser entendidos como mão-de-obra com grande potencial a ser explorado. Mais do que um problema evidente e temível, mais do que um risco à “*esquerdização*” das relações sociais, que tanto Ammann (1987) quanto Leher (2001) criticam como compreensões equivocadas em relação aos pobres, estes últimos são redescobertos como recursos humanos e como possibilidades produtivas, pessoas geradoras de renda, consumidores potenciais. Para que este perfil seja construído, o acesso ao trabalho é a recomendação, assim como o é o ingresso na aprendizagem profissional.

É preciso que esses trabalhadores sejam produtivos, quer inseridos no emprego formal ou informal, quer protegidos ou desprotegidos. A produtividade e a integração adequada ao trabalho está acima de tudo, independentemente da proteção social e do estímulo às capacidades humanas contidas na experiência. É preciso que se integrem a esse contexto sem resistência, colaborando para criar uma realidade de estabilidade e consenso, conforme esperado pelos organismos internacionais.

O acesso ao trabalho – qualquer trabalho – como forma de combate à pobreza se inscreve entre as estratégias de desenvolvimento sustentável perseguidas pelo Banco Mundial e registradas em seu relatório sobre o desenvolvimento de 2000/2001. Segundo este organismo, os pobres precisam ser valorizados em suas potencialidades produtivas, bem como em

sua capacidade de desenvolver autonomia. Suas limitações não devem ser esquecidas, mas devem ser abordadas para sua integração social subordinada. Para tanto, é preciso resgatar sua capacidade produtiva e seu desejo de ascensão social e de consumo, pela via do trabalho.

Depois das décadas de guerra fria e de políticas desenvolvimentistas, durante as quais as suspeitas de insubmissão pairavam sobre quase todos e os pobres precisavam ser protegidos de ideologias de esquerda, experimentamos, a partir da década de 1990, a tentativa de adequação da pobreza à retração da proteção social realizada pelas políticas neoliberais. Em outras palavras, a pobreza ganha um novo foco e uma nova abordagem.

Assim como no campo educacional, sob a perspectiva neoliberal, as palavras serão dotadas de novo sentido (FRIGOTTO, 1995). Na abordagem da pobreza, será buscada uma nova semântica: não mais trabalhadores informais, mas membros de estruturas terceirizadas; não mais “biscateiros”, mas trabalhadores autônomos; não mais beneficiários, mas usuários detentores de direitos; não mais marginalizados, mas pessoas incluídas. De fato, a pobreza e o trabalhador pobre têm sido reinterpretados, em claro processo de transformismo da compreensão de sua condição. Suas identidades tradicionais – o desvalido, o sem sorte – têm experimentado novas concepções – o perigoso, caso não esteja preparado para empreender.

As políticas educacionais, nesse contexto, serão aliadas fundamentais no projeto de tornar os pobres mais produtivos e adequados socialmente, sendo valorizadas, desta forma, como panacéia do combate à pobreza. Tais

ações terão forte viés moral, revelando que uma nova pedagogia é instaurada para a manutenção da ordem (NEVES, 2005). Uma ética baseada no mercado, no consumo, na competitividade e na produtividade emerge, demonstrando sua força persuasiva. Organismos de financiamento estimulam e subsidiam esse processo.

Neste marco, a escola pública desponta como *locus* importante de abordagem da pobreza – e vale ressaltar que essa prática é bastante comum, nos países, centrais desde a década de 1960 (CONNEL, 1995) –, constituindo-se em uma das instituições principais no tratamento da questão<sup>234</sup>. Para os mais pobres<sup>235</sup>, as políticas educacionais viriam a ser organizadas e implementadas de modo a tornar o aprendizado mais acessível, palatável, independentemente da qualidade e do aligeiramento da formação, sendo a escola o principal instrumento de difusão deste processo.

Para tanto, o acesso a esse ambiente e a permanência nele seriam facilitados, mas as escolas seriam ainda mais sucateadas e desqualificadas. Ao contrário de combater a desigualdade e prover qualidade de vida aos mais pobres – utilizando diversas políticas públicas, dentre estas, as do campo educacional, faz-se a opção pelo empobrecimento da educação a eles ofertada. A formação generalista e dotada de fundamentos científicos perde espaço para um aprendizado ligeiro e frágil. Mais do que concretizar a educação, os espaços formativos, nas periferias, passam a ser tratados como

<sup>234</sup> A permanência dos pobres nos ambientes educacionais tem sido um desafio para os formuladores de políticas, neste campo. No entanto, com a ascensão de políticas compensatórias, que condicionam o acesso à complementação da renda à garantia de frequência escolar, este quadro vem mudando. Ao contrário de entrar e sair da escola, ao longo do ano letivo, as populações pobres ingressariam e permaneceriam naquele espaço.

<sup>235</sup> Manacorda (2000) destaca que a escola moderna é um espaço privilegiado de contato e atenção aos pobres. Ali será conformada a educação para os trabalhadores.

locais de abordagem da pobreza e dos pobres, realizando o que Mota (2008) denomina 'assistencialização das políticas sociais' (no caso, a de educação).

Neste contexto de maximização do papel da escola e da educação, as instituições escolares são transformadas em espaços em que cabem quase todas as aprendizagens, ficando o acesso aos conteúdos formais em si, fragilizado (ARROYO, 2001). Voluntários podem oferecer aprendizagens esportivas, artísticas e até religiosas<sup>236</sup>, numa clara alusão a que educar é uma tarefa que pode ser realizada por qualquer um. Temas transversais relativos ao comportamento em sociedade – que são importantes e devem, de fato, ser incluídos no dia a dia da escola, mas não devem suplantar o aprendizado da língua portuguesa, de matemática, ciências, história etc. – assumem lugar central, a despeito de conteúdos específicos das séries, segundo pudemos observar, ao longo de nossa experiência profissional, junto a escolas em localidades empobrecidas. A escola para os pobres passa a ser, então, um lugar de arremedo, que estrutura uma formação precarizada, o que enfraquece a capacidade educativa e humanizadora desta experiência.

Um marco político de constituição deste processo é a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia, em 1990<sup>237</sup>. Este foi um marco para as determinações educacionais dos

---

<sup>236</sup> Exemplo notório de iniciativas desse tipo é o Projeto Amigos da Escola, da Fundação Roberto Marinho, através do qual voluntários adentram o ambiente escolar, oferecendo experiências diversas, de toda e qualquer área. O município do Rio de Janeiro, na gestão do Prefeito Eduardo Paes, diante de testagem e constatação de significativo índice de analfabetos funcionais, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, instituiu projeto de voluntários que prestarão atividades de reforço escolar. Mais improvisado e desqualificação do processo educativo para os pobres, impossível.

<sup>237</sup> Também a Conferência da Salamanca, realizada no mesmo período, é um marco nas prescrições para as políticas educacionais.

organismos internacionais destinadas aos países pobres (ainda que, oficialmente, as recomendações traçadas, nessa Conferência, estivessem colocadas para todos os países). Outras Conferências antecederam Jontiem – Bombaim, na Índia (1952), Cairo, no Egito (1954), Lima, no Peru (1956), e Karachi (Paquistão) e Adis-Ababa (Etiópia), no início da década de 1960. No entanto, a Conferência da Tailândia ganha relevo, uma vez que metas educacionais traçadas nesses outros eventos não foram amplamente discutidas nos países ali representados (TORRES, 2001). Nesse sentido, vale ressaltar que encontros realizados posteriormente ao evento da Tailândia têm Jontiem como marco de recomendações. Além disso, o amplo nível de representação no evento – governos, organismos internacionais de financiamento (na linha de frente da organização), instituições educacionais, ONU – bem como seu foco no traçar de metas para o milênio que se avizinhava ressaltam sua relevância.

Nesta Conferência, foram traçados objetivos quanto à Educação Básica, a serem alcançados até o início do século XXI, dentre as quais citamos: redução do número de analfabetos, através de ações que conectem instâncias de governos e recursos diversos; garantia do acesso ao ensino fundamental, com ênfase no que é chamado de ensino primário; garantia do acesso de mulheres à escola, ações de suporte à permanência no ambiente escolar, profissionalização dos mais pobres. Na Conferência foram traçadas, também, metas quanto à educação de jovens e de adultos (de modo não prioritário), segmentos etários em que a qualificação para o trabalho acontece com intensidade (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

Citamos, ainda, como prescrições do encontro, a valorização do aprendizado realizado fora da escola, inclusive no ambiente de trabalho.

Ainda em Jontiem, encontramos recomendações quanto ao combate à pobreza como condição para que investimentos no campo econômico e social se tornassem mais eficientes e efetivos. Esta é uma afirmação do Banco Mundial, baseada na ideia de que os muito pobres não conseguem responder adequadamente aos estímulos recebidos, no campo social, em razão de suas trajetórias de vida marcadas por dificuldades e pela desinformação<sup>238</sup>. A Conferência tratou, ainda, do estímulo à aceleração dos aprendizados de nível fundamental, inclusive a formação para o trabalho, como estratégia geradora de renda e potencializadora da produtividade.

Também em Nova Déli, em 1993, aconteceu uma nova Conferência, que daria continuidade aos debates iniciados em Jontiem. As metas internacionais fixadas nesse espaço dizem respeito à ampliação do acesso ao ensino de nível primário, da escolarização feminina e da qualificação profissional para acesso ao mercado de trabalho (FONSECA, 2001), o que foi um elemento inovador em relação aos demais encontros. Outro marco das políticas educacionais contemporâneas é o Congresso da Salamanca, realizado na Espanha, em 1994. Este evento contaria com a presença de governos e organismos internacionais, inclusive de financiamento, e trataria de princípios e práticas na área de necessidades educativas especiais,

---

<sup>238</sup> Nesse sentido, vale lembrar análise que destacam que os pobres apresentam as mesmas aspirações que os ricos, quanto à permanência no espaço escolar. O que mudam são as condições para tanto (CONNEL, 1995).

incluídas aquelas do campo social<sup>239</sup>. Versa o documento produzido no Congresso sobre a importância de que as escolas acomodem (termo utilizado) todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, sociais, intelectuais, emocionais, linguísticas, entre outras. Aspectos materiais são, portanto, colocados como relevantes e dizem respeito às crianças mais pobres, trabalhadoras, às que vivem nas ruas, que sobrevivem em condições precárias, segundo sua condição socioeconômica. Mais uma vez, a questão da pobreza aparece como tema relevante que atravessa a política educacional.

Os elementos indicados nas Conferências, como base para as ações educativas, estão representados na formação de trabalhadores – tanto no PNQ quanto na inserção produtiva dos CRAS, segundo indicado em momentos anteriores da presente reflexão. Não por acaso, tais características estão traduzidas na focalização nas populações mais pobres, na extensão, curtíssima, das formações (que deve estar adequada às possibilidades dos trabalhadores, segundo prescrevem esses encontros), no caráter emergencial nelas contido, no atendimento focalizado nas mulheres, nos autônomos e desempregados, e nos grupos autodenominados pardos e negros, segundo pudemos verificar no perfil, traçado anteriormente, dos usuários dessas ações. Apesar de se constituírem em políticas públicas, que deveriam se voltar para os trabalhadores demandatários de formação, elas se voltam para grupos específicos, o que lhes confere caráter fragmentado e fragiliza sua execução, na medida em que esta maneira de formar não se

---

<sup>239</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2004.

coloca como um problema de toda a força de trabalho, mas de segmentos desprivilegiados da mesma.

Desvincular dos ambientes escolares as aprendizagens de trabalhadores, também, é decisão que pode ser entendida à luz das Conferências. Segundo estas, a certificação dos aprendizados realizados fora dos ambientes formais é louvável e vai ao encontro das necessidades dos estudantes. O tema da certificação é complexo, e entendemos que tratá-lo como demanda do usuário, unicamente, é reduzi-lo a um só prisma. Nesse sentido, pensar na qualidade das formações certificadas e nas razões que estimulam a busca por certificação fora do ensino formal é reflexão importante para o campo educacional.

Observamos reflexos das prescrições da Conferência, ainda, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e em ações posteriores. Assim, constatamos que as metas lá estabelecidas foram incorporadas pelos formuladores de políticas públicas, a despeito de seu caráter limitador e focal. Leher (2001) destaca, não coincidentemente, os organismos de financiamento como “*novos senhores da educação*”. Para este autor, os organismos internacionais compreendem a educação como instrumento de minimização de conflitos sociais e, acrescentaríamos, de *gerenciamento* da pobreza. Também Oliveira (2006) realiza reflexão no sentido da crítica ao papel de suposto enfrentamento da pobreza desempenhado por essas agências de financiamento.

Observando nosso objeto, podemos afirmar que o perfil das aprendizagens de trabalhadores é definido segundo a relação entre organismos de financiamento, sua influência sobre governos, a organização e o poder de resistência dos públicos a que se destina e dos trabalhadores, de maneira geral.

Trata-se de um equilíbrio tenso que, na contemporaneidade, nos marcos de um Estado que ainda implementa o neoliberalismo – mesmo na vigência de um governo supostamente popular – e que afirma cada vez mais sua presença penal (WACQUANT, 2001), nos ambientes pobres; em meio a isso, as possibilidades educativas são transformadas em práticas produtivistas, emergencialmente administradas e apassivadoras da pobreza.

### **3.6 A associação entre Educação e Assistência na atenção à pobreza.**

Finalizando nossa reflexão, queremos destacar a associação entre a atenção à pobreza e a educação, em especial nas ações de promoção da aprendizagem profissional. Na história do país, esta característica é traduzida em experiências diversas, desde a educação compulsória dos pobres e desvalidos da sorte, na Colônia e no Império, proposta, sempre, orientada para o trabalho e permeada de prescrições morais, chegando ao controle das vilas operárias ascendentes, nos anos de 1930 e 1940, assim como na formação “para e no” trabalho para os aprendizes e trabalhadores. Hoje, uma das expressões desse fenômeno diz respeito à precária

qualificação para o trabalho simples, executada via PNQ e inserção produtiva.

Destacamos como históricos agentes, no campo da educação e da abordagem dos pobres, a Igreja Católica e o empresariado representado pela filantropia, ambos, certamente, contando com o suporte financeiro do Estado. A Igreja Católica (e hoje, nesse mesmo caminho, existem diversas outras congregações religiosas) tem se afirmado socialmente e formado seus fiéis, como instituição executora de ações educacionais e assistenciais.

O empresariado nacional, da mesma forma, tem realizado ações no campo educacional e, em menor escala, na atenção à pobreza. No primeiro campo, este grupo opina e propõe ações públicas para a formação de trabalhadores e para uma educação mais adequada às necessidades da produção, transformando os processos educativos em variável econômica, como nos mostra Rodrigues (1998). Na atenção à pobreza, encontraremos experiências mais pontuais, tais como os *Lions Clubes do Brasil* ou o *Rotary Internacional Brasil Office*, que atuam como grupos de apoio comunitário aos mais frágeis economicamente. Na contemporaneidade, a atenção à pobreza tem demonstrado tendência à ampliação, por meio da chamada responsabilidade social, fenômeno crescente em um contexto em que os Estados terceirizam suas ações e oferecem incentivos fiscais para que o capital privado desenvolva projetos comunitários. A intenção é minimizar o pagamento de impostos e melhorar a imagem da empresa e, ademais, criar identificação com seus consumidores.

Essa realidade não é nova, como podemos ver. Na contemporaneidade, a abordagem dos pobres, sob o prisma da aprendizagem profissional, e as ações de alívio e redução da pobreza se entrecruzam com as intenções do capital, representadas por seus mais diversos atores – organismos multilaterais, governos, representações do empresariado.

A formação educacional é fundamental aos processos de reprodução, física e ideológica, da força de trabalho, de aumento da produtividade desta e de estímulo ao consumo, no modo de produção capitalista. Não por acaso, como ressalta Manacorda (2000), no advento da Revolução Industrial, esse quadro já se fazia sentir. A industrialização transformava intensamente a estrutura e a organização dos processos de aprendizagem formal (e informal), na tentativa de responder às, então recém criadas, demandas por uma nova sociabilidade: a do capital. Nesta, a política educacional e as ações para os pobres se vinculam de modo intenso, cada vez mais simbiótico, quanto mais complexa a dinâmica social, sendo esta aproximação fundamental à ordem. Nesse sentido, a formação ganha funções renovadas.

A Assistência se inscreve, nesse processo, por sua capacidade de auxiliar na reprodução da acumulação e da sociabilidade capitalista. Sua relevância diz respeito, também, à capacidade de chegar àquela parcela da força de trabalho que não consegue acessar outras políticas sociais, tamanho o nível de destituição experimentado em sua vida. A educação se integra como mecanismo dotado do poder de conferir produtividade, informar segundo padrões desejados pelo capital e controlar a força de trabalho. Como reforça Nunes (1992), o espaço da educação tem tido

destaque na tentativa de doutrinação dos pobres. Cunha (2000), também, reflete nesse mesmo sentido, analisando o quanto a instituição escolar assumiu a postura de reeducar as famílias pobres para as sociabilidades dos séculos XIX e XX. Arroyo (2001) discute sobre o quanto a instituição escolar tem se tornado um espaço assistencialista, deixando de lado sua função precípua de socializar e transmitir o conhecimento.

Melhor delineando nossa reflexão, resgatamos o conceito de dualidade estrutural, abordado em outros momentos. Segundo esta concepção, a formação é um processo recortado intensamente pela perspectiva de classe. Sendo assim, a Educação constrói projetos de aprendizagem distintos para os que realizarão atividades da base produtiva e para aqueles que irão comandá-los; mas isso não deve ser algo facilmente perceptível, na sociedade capitalista, sob pena de enfraquecer o caráter ideologicamente integrador ali contido. Já a Assistência possui uma intencionalidade de classe muito evidente: esta é uma política que se volta para os pobres, os trabalhadores que não conseguem prover sua subsistência adequadamente. Ela é atravessada pela noção de subalternidade (YASBEK, 1993) e de cidadania de segunda classe, visto que não está vinculada à proteção do trabalho (SANTOS, 1979).

Ainda detalhando nossa argumentação, queremos destacar, quanto à educação, que, em diversos momentos da história brasileira, observa-se que esse recorte de classe, essa dualidade de projetos educacionais – aquele que se volta para a formação das elites e aquele destinado aos executores do

trabalho<sup>240</sup> – permanece forte e em expansão. Lembramos Gramsci (1988) que, fazendo a crítica a esse modelo partido e repartido, aponta a importância de que todos sejam educados para serem “técnicos-políticos”, numa exemplificação de um modelo de formação mais amplo, complexo e capaz de compreender os fundamentos da realidade.

Em relação à atenção aos mais pobres, o viés filantrópico e religioso é a marca principal, independentemente das reais demandas a esses segmentos. Nesse sentido, a burguesia estruturou uma cultura liberal da atenção à pobreza, que foi imposta e incorporada socialmente. A pobreza aparece, pois, como fenômeno individual, imutável, visto que fundado em subjetividades, ou seja, na incapacidade de alguns e não de outros. Como problema pessoal, ético e moral, a atenção à pobreza demanda ações pontuais para não gerar dependência e desestímulo ao trabalho<sup>241</sup>. Para esse campo, bastam ações pontuais, movidas por situações de emergência ou de desordem, segundo podemos observar na trajetória das políticas de atenção aos pobres. Mais do que prover conhecimento ou responder às necessidades da vida, a intenção é a integração social.

Se comparadas, as ações, no campo educacional, que se voltam para as populações mais pobres, aqueles que ocuparão as bases da produção, e as ações da atenção à pobreza possuem como ponto em comum a falta de qualidade, na medida em que se destinam a públicos periféricos, com pouco

---

<sup>240</sup> Discutem o tema autores como Manfredi (2003), Romanelli (2001), Santos (2000) e Cunha (2000a; 2000b).

<sup>241</sup> Yasbek (1993) produziu reflexão fundamental sobre os pobres. Para esta autora, pobreza é um fenômeno multidimensional, gerador de subalternidade. É o resultado de uma sociedade desigual, economicamente e em termos de poder.

poder decisório e econômico. Essa educação fragilizada e assistencialista se dirige para o trabalhador que se localiza nas faixas mais frágeis da produção, portador de baixa escolaridade, com pouca ou nenhuma especialização profissional, mão-de-obra que permanece fundamental para o capital por sua capacidade de baratear intensamente os custos da produção, mesmo não estando integrada aos processos mais complexos de trabalho.

A abordagem da pobreza associada aos processos de formação fica ainda mais evidenciada, a partir do momento em que o espaço da escola pública se torna local privilegiado de experiências em torno das sequelas da concentração de renda e da desigualdade; isso começa a ocorrer, ao longo do século XX, no Brasil, com maior intensidade nas décadas posteriores aos anos de 1950, quando os processos de urbanização, migração, assalariamento e contratualismo crescem e os pobres começam a se integrar ao cotidiano escolar. A escola é, portanto, palco especial dos conflitos de classe e espaço em que a chamada “questão social”, em suas mais diversas faces, se evidencia.

A abordagem da pobreza e de outras expressões da “questão social”, através da escola ganhará ênfase, após década de 1990<sup>242</sup>, com as políticas de ampliação quantitativa dos anos de escolarização e de estímulo à permanência no espaço escolar, sugeridas por organismos internacionais e assumidas por governos (TORRES, 2001) – como o então nascente Bolsa

---

<sup>242</sup> Em 1990, em Jontiem, na Tailândia, organismos internacionais e governos estiveram reunidos para estabelecer metas educacionais para o século XXI. A ampliação dos níveis de escolaridade, a priorização de populações analfabetas e mulheres nas ações de escolarização foram algumas dessas metas. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). Na sequência, os Congressos de Salamanca e a Conferência de Nova Déli determinariam padrões de ação, no campo educacional, especialmente no que se refere à atenção aos pobres.

Escola. Ações no contraturno escolar, também, são ampliadas, nesse período, assim como as experiências de escolas integrais, como os Centros Integrados de Educação Pública, os CIEPs<sup>243</sup>. Sua marca atual é o PBF que tem, como uma das suas condicionalidades, a matrícula e a frequência escolar.

Essas políticas e programas revelam os contornos da abordagem da “questão social” e das expressões do pauperismo, no ambiente escolar<sup>244</sup>. Permitem que crianças e adolescentes de famílias empobrecidas melhorem suas condições de permanência na escola. Diante da precariedade de outras políticas (e não há como negar que, em muitas localidades, somente a escola é a manifestação do poder público), a instituição escolar tem assumido o papel, quase messiânico, de trazer soluções para necessidades diversas: atendimento à pobreza, combate à violência, ações no campo da saúde, educação para o trânsito, difusão de valores adequados à sociedade burguesa. Buffa, Arroyo e Nosella (1987) fazem análise crítica a esse respeito. Em 2001, Arroyo recoloca esse mesmo debate, revelando a atualidade do mesmo.

Segundo estes autores, ao dar respostas a inúmeras demandas que vão muito além da ação educativa (e acrescentamos, sem que esta instituição receba qualquer suporte para tanto), a escola acaba convertida em um modelo precário de ensino, produtora de “quase alfabetizados”,

---

<sup>243</sup> Os CIEPs foram os carros-chefes do governo Leonel Brizola, no Estado do Rio de Janeiro. Tratava-se de experiência de escola integral, elogiada pela infraestrutura material e criticada por não chegar às crianças que viviam em situações econômicas complexas, já que lhes impedia a frequência à escola, e àquelas que eram trabalhadoras.

<sup>244</sup> E a inserção de assistentes sociais, entre outros profissionais, neste espaço, faz parte desta estratégia de enfoque da “questão social”.

executora de práticas assistencialistas, improvisadora de respostas para a “questão social”, que se faz presente em seu interior em suas mais variadas formas. Seu papel reflexivo sobre o conhecimento produzido socialmente bem como seu suporte para a leitura de realidade ficam secundarizados e esmaecidos, diante da necessidade de preparar para a sociabilidade atual, como abordamos anteriormente.

Não estamos, aqui, simplesmente descartando a hipótese de a instituição escolar se constituir em *locus* de enfrentamento da desigualdade social. Em nossa realidade de país periférico, na economia mundializada, esta tarefa precisará ser enfrentada, durante muito tempo, por instituições e políticas públicas diversas, inclusive a escola, caso construamos um projeto de desenvolvimento econômico e social efetivo e articulado.

É preciso negar o “tarefismo” que a escola e, mais amplamente, a educação têm absorvido, como se ali todos os problemas pudessem ser solucionados<sup>245</sup>, como se a política educacional fosse a única responsável pela proteção social e como se esta fosse a salvadora da infância (ARROYO, 2001). Criticando esta visão, diz Nosella (1998, p. 182):

O populismo confundiu a escola com abrigo de crianças e jovens abandonados, confundiu a escola com melancólicos cursos noturnos que distribuem diplomas, confundiu alfabetização orgânica com abstrata iniciação ao uso do alfabeto.

---

<sup>245</sup> Nessa linha de raciocínio, ficamos diante de uma escola emergencial e de uma política educacional de mesmo tipo. Esta é uma leitura instrumental da política educacional, que a desarticula das demais políticas, dando-lhe o messiânico papel de solucionar todas as sequelas da sociedade capitalista. Este tipo de discurso está presente nos organismos internacionais de financiamento e nas intenções da burguesia brasileira, que apontam que somente ações no campo da educação serão capazes de elevar patamares de qualidade de vida e de produtividade, no Brasil.

De fato, o populismo iniciou este processo, mas os projetos educacionais que o sucederam não abandonaram essa postura.

É preciso pensar na escola (e na formação) como um dos espaços públicos de garantia de direitos, o que implica a rejeição da perspectiva limitadora, emergencial, de uma ação educacional, assistencialista, formadora de atitudes favoráveis ao capital, na qual cabem todas as questões decorrentes das sequelas dos processos produtivos, mas não cabe a formação para a emancipação humana.

Essa mesma avaliação é extensiva a outras políticas sociais que passam por processo similar de assistencialização (MOTA, 2008) e ao nosso objeto de estudo, de modo especial. Neste marco, as práticas emergenciais e compensatórias têm assumido lugar central, em detrimento da formação. Neste sentido, a qualificação de trabalhadores tem se constituído em um espaço de aprendizagem simplificada, aligeirada e produtivista, mesmo quando se apresenta como uma política pública organizada. A junção entre o alívio da pobreza e a formação para o trabalho estão presentes, nessa experiência, e se manifestam nas formas de abordagem do público alvo. Dentro dessa lógica, o conhecimento é um valor que orienta quanto ao lugar social de classe. Em nossas conclusões, aprofundaremos essas considerações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalização de um estudo é sempre dotada de uma dose de ansiedade. Estivemos, por um longo tempo, debruçados sobre um determinado assunto, cientes de que toda esta dedicação não dará conta da captura do real em todas as suas múltiplas determinações. As dúvidas quanto à clareza na apresentação do objeto, em toda a sua complexidade, fazem parte deste momento. Conosco não foi diferente.

Estamos, de certa forma, nos despedindo da convivência diária com o tema da qualificação de trabalhadores, cientes de que esse debate tem, ainda, muitas faces a serem exploradas. Desta pequena, mas relevante aventura pessoal, dotada de elementos coletivos, ficaram os registros, a aprendizagem, as novas indagações e as trocas com os companheiros de jornada. Desejamos que, finalizado o processo, esta reflexão possa render frutos ao se tornar relevante para outros interessados na formação inicial de trabalhadores. A publicização da produção acadêmica e o estímulo ao debate, às concordâncias e discordâncias, que vão gerar novas reflexões, devem ser metas da academia. Nesta reflexão, indicamos limites e potencialidades contidas na qualificação de trabalhadores, bem como integramo-la à dinâmica social. Por isso, seremos breves nas conclusões, visto que o objeto foi desenhado e analisado, ao longo de todo o texto.

Concluindo o estudo sobre um tema que tanto nos mobiliza e que entendemos ser dotado de grande relevância social, queremos resgatar aspectos da construção da formação de trabalhadores e refletir sobre a integração dessa aprendizagem ao projeto de desenvolvimento em curso no atual governo. Essa conexão nos dará a possibilidade de finalizar a presente reflexão.

Partimos do princípio de que o PNQ, como integrante dos Planos Plurianuais do governo Lula da Silva, faz parte de um projeto de desenvolvimento nacional que tem a preparação de força de trabalho para os setores mais simples da produção, como um de seus eixos centrais. Trata-se da perspectiva da polivalência simplificada e empobrecida, na formação dos trabalhadores. Da mesma forma, a inserção produtiva dos CRAS se vincula a esse mesmo processo, por meio de suporte para acesso à renda, voltado para um público de trabalhadores que experimenta maior precariedade de vida, em relação aos usuários do PNQ. Falamos daqueles que buscam a política de Assistência Social como estratégia de subsistência, essa que, historicamente, tem sido organizada para mão-de-obra de baixíssima renda, sem acesso à seguridade relativa ao trabalho formal, com trajetórias marcadas pelo desemprego e pelo subemprego. Estes trabalhadores têm sido foco de políticas sociais do campo da assistência e da preparação para o trabalho, por sua relevância à sobrevivência dos processos de acumulação e à manutenção da ordem, ainda que, no campo fenomênico, eles possam parecer sobrantes, ou supérfluos.

Em nossa reflexão, vimos como as aprendizagens do PNQ e do CRAS se concretizam. Constatamos a organização de um projeto de formação de mão-de-obra para áreas periféricas, desvinculado das demais iniciativas de aprendizagem profissional (Educação Profissional, de níveis médio e superior, por exemplo), bem como da produção de Ciência e Tecnologia, distanciado, ainda, da própria escola formal e do Ministério da Educação, o que nos deu evidências das limitações e do caráter falacioso da proposta em curso. Nesse sentido, podemos afirmar que estas são experiências de formação em que a qualificação para o trabalho se comunica com as ações de atenção à pobreza, revelando um viés conservador e tradicional, que, historicamente, tem unido as duas experiências para alcançar um propósito: o controle dos pobres.

Efetivamente, esse posicionamento marginal em relação à educação profissional, tanto no PNQ quanto na inserção produtiva dos CRAS, está traduzindo um projeto de formação que acontece no entorno do aprendizado e do exercício profissional formal. Naquele, o modelo de formação está limitado às aprendizagens simples e aligeiradas, que não proporcionam adequadas condições de acesso ao conhecimento mais complexo. Se isto não ocorre, o que se efetiva é um plano de formação frágil, que aceita, naturaliza e aprofunda a condição de periferia produtiva do país, na divisão internacional do trabalho. Ao contrário de qualificar, tal experiência desqualifica potencialidades dos trabalhadores; ao contrário de criar estratégias para dar voz a esses sujeitos sociais e políticos, essas propostas são dotadas de conteúdos encharcados de subordinação, ainda que se possa

falar, oficialmente, de formação integral e de emancipação através do trabalho, como no caso do PNQ. Na verdade, trata-se de uma proposta de aprendizagem de múltiplas habilitações simplificadas, empobrecidas e superficiais, configurando uma formação periférica e fraca.

Apresentadas as características desse modelo de formação, partimos de ponderações sobre o governo que institui este paradigma de desenvolvimento e de aprendizagem e que, ao contrário do que anuncia, dá continuidade à conduta de FHC na gestão dessa política pública. Tratamos das contradições de um governo que trazia para a sociedade brasileira alguma expectativa de mudança, em função de sua trajetória política. No entanto, diante da composição de forças, em seu interior; da clara coalizão com a burguesia nacional; da ausência de mudanças significativas em relação a políticas básicas, como a saúde e a educação; diante da postura de cooperação em face do capital internacional; diante da maciça geração de postos de trabalho simples e, ainda, diante de um projeto de sociedade claramente cooptador e apassivador de forças combativas, constatamos que sua trajetória guarda mais semelhanças com experiências conservadoras do que com a construção de alternativas às mesmas.

Não podemos, porém, simplificar a definição desse governo, colocando-o como um tradicional representante da direita brasileira. Lula da Silva renova, especialmente, no campo das relações internacionais e de comércio exterior, mas recoloca posturas de governos anteriores, na gestão das políticas sociais e do fundo público. Trata-se de um governo que combina forças antagônicas que interagem e buscam consenso visando dar menos

visibilidade, na pauta nacional, às demandas históricas dos trabalhadores – reformas agrária, tributária (para taxar a propriedade), democrática, educacional, de saúde, produzindo um projeto de desenvolvimento nacional que, a um primeiro olhar, pode se mostrar renovador, por seu discurso menos tradicional, como já apontamos, ao longo do texto. Porém, a dicotomia entre o que é afirmado e o que é efetivamente realizado é gritante, em especial, no campo da formação de trabalhadores. Falamos da continuidade de um modelo econômico que transfere recursos públicos para proteger e assegurar o crescimento do capital privado e não investe adequadamente em políticas sociais, perpetuando um padrão econômico que não rompe com a desigualdade, que concentra renda e poder nas mãos do capital nacional e internacional.

A gestão Lula da Silva e seu modelo de administração do aparato estatal, a despeito das expectativas em contrário, tem se mostrado muito mais neoliberal<sup>246</sup> do que de tempero keynesiano (SANTOS *et al.*, 2008), como aguardavam alguns<sup>247</sup>. Neste sentido, permanece implementando políticas identificadas com o paradigma neoliberal, seja pelo apoio às privatizações e sua manutenção – tal como a proposta das Fundações Privadas de Saúde, em debate no momento – seja pelas garantias dadas ao

---

<sup>246</sup> Lembremos do Seminário *Pós-neoliberalismo*, realizado no Rio de Janeiro, em 2003, nos momentos antecedentes ao primeiro governo Lula da Silva. A nomenclatura usada em seu título revela a esperança de intelectuais e da representação de trabalhadores quanto a um governo que enfrentaria a marca das ações neoliberais. Na ocasião, somente Atilio Borón mostrava-se cético quanto às possibilidades de reversão desse quadro mais conservador por um governo.

<sup>247</sup> Sem negar a importância e a relevância da trajetória intelectual da professora Marilena Chauí, consideramos equivocada sua esperança em relação ao governo Lula da Silva. Sobre o tema, ver sua entrevista a Juvenal Savian Filho e Eduardo Socha (sob título “A paciência do pensamento”), publicada pela *Revista Cult* (CHAUÍ, 2008). Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/novo/entrevista.asp?edtCode=48BD31BE-2058-4145-A30B-D187665721B8&nwsCode=C36026FC-D1E9-404D-AB6A-076689430CCD>>

capital, com vistas à acumulação e em face da crise econômica – como a transferência de recursos públicos a instituições privadas do campo financeiro, sob a alegação de combate à crise – ou, ainda, na ausência de implementação de modelos públicos de qualidade em políticas essenciais, como contraponto à naturalização da busca por acesso a esses serviços no sistema privado. O continuísmo de Lula da Silva está evidenciado, também, na manutenção, no aprofundamento da flexibilização do mercado de trabalho e na crescente renúncia fiscal para o capital. Assim, podemos afirmar que Lula da Silva, apesar de se afirmar como um desbravador de novos horizontes, continua caminhando por estradas antigas e neoliberais.

Analisando, especificamente, a ação do governo petista em relação ao PNQ, verificamos a reposição de condutas tradicionais do PLANFOR. Em outras palavras, constatamos sua efetivação por intermédio do suporte do tradicional executor privado da qualificação de trabalhadores no Brasil – o Sistema “S” – e das (ascendentes) ONGs<sup>248</sup>, ambas instituições que sobrevivem com recursos públicos, mas que não podem ser reconhecidas por esse perfil “publicizante”. Este quadro resulta na transferência, para as mãos de entidades privadas, de fundo gerado, especialmente, pela força de trabalho e pela taxaço dos trabalhadores. Trata-se da “cronificação” da gestão privatista do fundo público, o que demonstra a perpetuação e o aprofundamento do padrão de gestão de FHC.

---

<sup>248</sup> De fato, conforme a PNAD 2007, ampliando nosso olhar para além do PNQ e chegando às qualificações, de modo geral, o maior executor dessas ações, no Brasil contemporâneo, são as instituições privadas, notadamente as ONGs, escolas e sindicatos. Trata-se de uma política educacional pública, efetivada por meio do setor privado, portanto.

Dessa forma, o PNQ repete postura do PLANFOR, que ele anuncia que superará: a execução de uma política pública, por entidades não governamentais, muitas destas sem tradição no exercício da formação de trabalhadores; como registramos, páginas atrás, foi algo que pudemos observar na formatura da primeira turma do PNQ, no Rio de Janeiro.

Nessa mesma linha de reflexão, o inadequado uso do FGTS e do FAT, aqui anteriormente apontado e criticado, repõe a conduta do governo FHC, da mesma forma que o subfinanciamento de uma política identificada como estratégica pelos Planos Plurianuais, de Lula da Silva, como é a qualificação de trabalhadores. Também, a realização desse padrão de formação, distanciado do ensino formal, recoloca a postura de aprendizado empobrecido, destituído de fundamentos científicos, para trabalhadores dos setores mais pobres da produção. Falamos da organização de sistemas paralelos de aprendizagem de trabalhadores que colocam e recolocam a dualidade estrutural.

Da mesma forma, a rapidez das aprendizagens, a precariedade material dos cursos, sua submissão às demandas do mercado, seu produtivismo, a fragilidade dos vínculos dos professores e a simplicidade dos ofícios ensinados, também, repetem o aligeiramento formativo da experiência do PLANFOR, de FHC. Deste nos lembramos, ademais, pelo caráter focalizado dessa experiência, em detrimento da universalidade do acesso ao conhecimento profissional.

Lembramos do Plano de Qualificação de Trabalhadores, de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que a normatização do PNQ 2003-2007 (BRASIL: MTE, 2003) o repete, a todo momento. Sua construção é realizada tendo como padrão de comparação o PLANFOR, modelo que o novo Plano pretendeu superar e suprimir, por sua ineficácia e conservadorismo. Por esta razão, a crítica ao Plano de FHC está presente ao longo de toda a documentação que regulamenta o PNQ. De fato, o Plano Nacional de Qualificação, de Lula da Silva, traz novas terminologias educacionais e propõe inovações pedagógicas que parecem indicar que um novo modelo de formação de trabalhadores vai ser construído. No entanto, apesar do discurso em torno da valorização da aprendizagem integral e de um trabalhador sujeito de direitos, o que se produz, a partir de uma base material precária e subfinanciada – lembremos que a qualificação é a penúltima área de investimento no SPE – aquele é um modelo empobrecido de qualificação para os trabalhadores das áreas mais simples.

A inserção produtiva dos CRAS<sup>249</sup>, por sua vez, considerando o perfil de improvisações em que esta se realiza, a despeito do esforço das equipes de profissionais que ali atuam, reedita a prescrição compulsória do trabalho para os pobres, graças à interpretação liberal de que a Assistência acomoda e desqualifica o exercício produtivo – ainda que os usuários da Assistência, segundo o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL: MDS, 2007), sejam trabalhadores do mercado informal.

---

<sup>249</sup> Como foi dito anteriormente, a inserção produtiva dos CRAS é ainda mais precarizada do que o PNQ, da mesma forma que o programa Capacitação Solidária estava, por sua vez, mais fragilizada do que o PLANFOR.

Nessa experiência, a precariedade de execução salta aos olhos, e o que se constata são ações descontínuas, improvisadas, executadas por formadores voluntários, sem dotação orçamentária específica, produzindo aprendizados que sequer ousamos chamar de qualificação profissional, dada sua fragilidade. Nesse sentido, é preciso reafirmar que a formação do PNQ se mostra incipiente, mas a aprendizagem concretizada nos CRAS revela-se ainda mais precária. Dada a ampliação dos equipamentos (ou instituições) onde se efetiva a política de assistência e graças à importância por esta atribuída à inserção produtiva (lembremos que, nos CRAS estudados, esta experiência era uma das atividades principais a que o usuário tinha acesso), este tema merece, ainda, muito investimento de estudo por parte da categoria dos assistentes sociais.

Ainda sobre a precariedade da experiência da integração produtiva, comparando ambas as formas de promoção de aprendizagens, verificamos estar diante de uma formação periférica ao Plano, que corporifica a dualidade estrutural presente na educação brasileira. Em outras palavras, a inserção produtiva dos CRAS oferece um aprendizado ainda mais precário do que aquele praticado no PNQ, criando uma experiência periférica, uma aprendizagem ainda mais simplificada, nas margens da qualificação de trabalhadores, em franco processo de fragilização e de periferização.

Realizando uma nova comparação entre as experiências do PLANFOR e do PNQ, podemos afirmar que, da mesma forma com que as qualificações do Capacitação Solidária, que se voltavam para os trabalhadores das áreas mais simples da produção, detentores das menores remunerações e mais

baixa escolaridade – realizadas por ONGs e voluntários – precarizavam a já incompleta experiência do Plano de FHC, a inserção produtiva dos CRAS, de Lula da Silva, se comportam da mesma forma em relação ao PNQ. Em outras palavras, as condições em que se realizam os cursos dos CRAS são muitíssimo mais frágeis do que aquelas em que se realizam as qualificações do PNQ.

Outro elemento que nos ajudou a compreender o projeto de desenvolvimento em curso, no governo Lula da Silva e, dentro deste, a formação de trabalhadores, é o PAC. Esta proposta – PAC 2007-2010 (BRASIL: MF, 2007) – era anunciada e aguardada como medida econômica que inovaria as ações do governo, em uma conjuntura em que algumas das políticas por este anunciadas, em termos de trabalho e formação, fracassaram. Falamos do Programa Primeiro Emprego. De fato, no momento de sua reedição, em 2007, o governo Lula da Silva havia se firmado como uma gestão de positiva aprovação popular. Sendo assim, as condições para a construção de um consenso nacional entre capital e trabalho estavam colocadas, e o PAC veio para coroar este processo.

O PAC é uma proposta de crescimento fundamentada em um paradigma concentrador de renda e poder econômico, nas mãos do capital, apesar de tratar da melhoria das condições de vida da população brasileira, em geral, em especial as habitacionais. Por seu intermédio, recursos públicos são utilizados para dinamizar o setor privado, em áreas diversas, com ênfase nos investimentos de infraestrutura: hidroelétricas, estradas, pontes, casas populares, são exemplos importantes. Estas obras de grande

porte têm possibilitado visibilidade social ao governo e são alguns dos difusores da sua boa imagem (o outro é o PBF).

O que não fica evidenciado é que o PAC vai muito além das obras. Sua meta de desoneração do capital e de remoção de impedimentos que impeçam seu crescimento, segundo preconiza a normatização a respeito – *Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento* (BRASIL: MF, 2007, p.2), tem sido instrumento de um projeto em que o “vale tudo” para garantir a associação do fundo público ao capital privado está instaurado. Percebemos esse processo em relação a projetos como o de transposição do Rio São Francisco ou de construção de barragens no Sul, ambos detentores de negativo impacto social e ambiental. Também, os vultosos recursos para as obras do PAC/Rio de Janeiro<sup>250</sup>, obras estas realizadas por quatro grandes construtoras, a principal destas de propriedade do Ministro das Cidades, se encaixam na definição de “vale tudo”.

Nessa mesma linha, estão os investimentos para a formação de mão-de-obra para a construção civil, representados pelo PlanSeQ/Bolsa Família, vinculado ao PNQ. Por meio deste, desde o segundo semestre de 2008, tem sido preparada mão-de-obra proveniente do PBF, para execução das tarefas mais simples da construção civil, no âmbito do PAC. Estes trabalhadores qualificados compõem um banco potencial, para aproveitamento nas obras

---

<sup>250</sup> Entre 2007 e 2008, foram repassados um bilhão de reais a quatro empreiteiras, referentes ao trabalho nas obras do Rio de Janeiro, notadamente para reformas em rodovias e em comunidades carentes. Três destas construtoras estão as maiores beneficiárias de repasses do PAC, nacionalmente. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe\\_noticias\\_impressao.asp?](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias_impressao.asp?)>. Acesso em 12 mar.2009.

do PAC – segundo o MDS, haveria o aproveitamento de uma média de 45%, dentre os qualificados – mas, efetivamente, não encontramos números que comprovassem essa afirmação. Todo este processo propicia importante externalização dos custos da produção, nesta área, permitindo o barateamento da produção e o aumento dos lucros. Melhor estruturando nossa reflexão, além de modernizar a construção civil com recursos públicos, o PAC ainda recebe força de trabalho abundante, barata e ansiosa por acesso ao mercado de trabalho formal.

Esta postura de intimidade entre governo e o capital da construção civil reflete laços aprofundados durante a ditadura militar. De fato, um plano governamental do porte do PAC, que tem essa área como central, revela o poder deste setor, na economia nacional<sup>251</sup>, expressando que uma das molas mestres da acumulação, no Brasil, está fundamentada na ampliação da infraestrutura material, com recursos públicos, na propriedade da terra e na especulação imobiliária. Não por acaso, os representantes do agronegócio demonstram menos entusiasmo quanto ao PAC<sup>252</sup>, visto que não foram contemplados, diretamente, com a modernização por ele proporcionada.

Apesar de todo esse investimento, a título de observância da aplicação desses recursos, o plano habitacional do governo contempla a construção e o financiamento de um milhão de moradias, quando o déficit habitacional brasileiro está na ordem de 13 a 15 milhões de casas<sup>253</sup>. Além disso, muitas

---

<sup>251</sup> De fato, o PIB relativo à construção civil, cresceu uma média de 5% ao ano.

<sup>252</sup> A bancada ruralista vem se *manifestando* quanto ao fato de “ter ficado de fora” dos investimentos mais volumosos do PAC. Sobre o tema ver a Bolsa de Negócios e Insumos Agrícolas em <<http://www.bnbolsa.com.br/news.php?news=294>>. Acesso em: 24 maio 2009.

<sup>253</sup> Encontramos diversos números, quanto a esse déficit habitacional, em fontes das construtoras e dos trabalhadores, mas, em média, esse déficit ficou na faixa entre 13 e 15

obras viabilizadas com o fundo público destinado à construção civil terminaram privatizadas, como no caso de rodovias e hidroelétricas. Isto revela que o uso desses recursos, muito mais do que fomentar melhores condições de vida para a maioria, movimenta o capital privado.

Pelo exposto, o PAC se afirma como um projeto de desenvolvimento subordinado aos interesses do capital. Sendo assim, esta não pode ser uma ação de redistribuição da renda, ou mesmo de efetiva desconcentração da mesma. O empresariado urbano nacional tem aplaudido a iniciativa, uma vez que recursos públicos têm sido alocados de forma a atender interesses da burguesia, desonerando-a da responsabilidade de investir para lucrar. A novidade, nesse contexto, é que deslocamento de recursos públicos para o capital privado se faz, com a aprovação popular e sob a justificativa do combate à crise.

Assim, entendemos que o PAC detém discurso social e ação neoliberal, revelando mais uma dicotomia entre o que se afirma e o que se faz, no governo Lula da Silva. Essa postura, de aparência contraditória, denota a tradição reformista na trajetória da esquerda nacional, indicando que a máxima equivocada de que, para a superação do capitalismo, é preciso, antes, aprofundá-lo, permanece hegemônica. Lula da Silva, não podemos deixar de lembrar, foi educado por essa mesma cartilha.

A qualificação de trabalhadores, o PAC e a destinação de recursos públicos para o setor privado se integram ao projeto de desenvolvimento nacional em curso – neoliberalismo com discurso social. Por meio do PNQ e

---

milhões.

da inserção produtiva dos CRAS, tem sido preparada força de trabalho periférica, que realizará atividades simples e desprotegidas, no mercado informal. Este grupo de trabalhadores que, ao final das qualificações, atuavam (e permanecem atuando) na informalidade, representa quase a metade da PEA, segundo já exposto aqui. Esses trabalhadores não podem ser desconsiderados por um projeto de desenvolvimento que se pretenda incorporador de segmentos sociais diversos e conciliador de interesses antagônicos (e o atual governo administra o país neste sentido). Eles representam um subproletariado<sup>254</sup> (ANTUNES, 2000), que não pode ter sua existência negada e que precisa se integrar aos processos produtivos, de circulação e de consumo, ainda que perifericamente.

Para tanto, a valorização da educação, a revalorização da Teoria do Capital Humano (FRIGOTTO, 1998; 1995), a maximização da ideia da ascensão social como resultado do empenho individual levam a aprendizagem profissional às primeiras páginas da mídia nacional. Apontada como a solução para o desemprego, em uma conjuntura de grave crise econômica, a qualificação para o trabalho é recomendada para jovens que procuram suas primeiras experiências no mundo do trabalho e adultos que buscam uma recolocação. Tratada, genericamente, como objeto disponível, no mercado, sob diversas formas, a qualificação de trabalhadores parece guardar em si a fórmula do emprego protegido e da mobilidade social. Esta compreensão está colocada para todos, inclusive aqueles que ocupam as periferias produtivas.

---

<sup>254</sup> Não podemos esquecer que, dentre os usuários dos CRAS, encontramos exemplos do que Marx (1985) denominou *lumpenproletariado*, como por exemplo, trabalhadores residentes nas ruas.

Nesse sentido, é preciso transformar o trabalhador pobre em um trabalhador produtivo; é preciso estimulá-lo, quanto à ascensão social como resultado da qualificação e de seu empreendedorismo (para utilizarmos terminologia em voga); é preciso torná-lo consumidor contumaz dos produtos circulantes nas periferias. A cidadania da pobreza, discutida por Mota (2000), vem acompanhada de uma cidadania do trabalho precário, realizado por indivíduos detentores de vidas precarizadas, mas produtivas para o capital. Em outras palavras, é preciso investir em tornar qualificada esta mão-de-obra abundante, com potencial contestatório importante, mas desconhecido, no Brasil, esperançosa e crente na promessa integradora (GENTILI, 2001). É preciso educá-la para o novo e precário mundo do trabalho (ALVES, 2000).

Esses trabalhadores devem estar integrados, periféricamente, adaptados à ideia da pobreza como fenômeno de responsabilidade relativa a uma inaptidão individual e natural. Este é um processo de apelo ideológico fortíssimo, que atravessa todas as relações sociais e consolida esta visão individualizada das manifestações da “questão social”. A complexidade das relações produtivas serão escamoteadas pelas mistificações das relações sociais. Acreditamos que as ações do PNQ e a aprendizagem nos CRAS, em sua complementaridade, fornecem elementos ideológicos e práticos de afirmação desse modelo. Integrar esta força de trabalho a este padrão social significa baratear os custos da produção, tornando os produtos brasileiros competitivos, no mercado exterior, como esperam os representantes do capital nacional, a exemplo da já citada CNI. Os pobres produtivos são mais

controláveis, mais adequados socialmente e, além de tudo, são consumidores de produtos elaborados para o seu padrão econômico – de pagamento em longo prazo e frágil qualidade.

Este é o trabalhador pobre e produtivo, consumidor adequado socialmente e qualificado profissionalmente, que se espera formar, na contemporaneidade. Produtividade, vigilância social e controle da pobreza foram *customizados* em um modelo de formação simplificada, construída sobre a oferta empobrecida de políticas educacionais e de assistência, envernizados sob o discurso do acesso ao mundo do trabalho. Neste processo, estão articuladas ações da política de educação, de trabalho e da assistência, tendo como pano de fundo o reforço da ideologia que prescreve a aprendizagem para o trabalho – leia-se: qualquer trabalho – como resposta para todos os problemas.

Percebamos que há uma renovação, nessa prescrição: historicamente o trabalho tem sido recomendado para os pobres como estruturação moral e como antídoto à marginalidade, tal como discutem Arantes e Faleiros (1995), Coimbra e Nascimento (2003) ou Manfredi (2003). Na contemporaneidade – diante da crise do emprego e do crescimento do trabalho informal, da imensa influência de organismos de financiamento internacional, que fazem odes à aprendizagem ligeira, inclusive para o trabalho, além do aspecto moral acima citado –, a qualificação profissional, assim como a educação, devem ter caráter salvacionista, oferecendo uma visão idílica do paraíso ocupacional, ainda que o real revele o caos. O caráter ontológico do trabalho discutido, inclusive, na fundamentação das normas do PNQ, fica, na prática,

reduzido à recomendação de um aprendizado frágil e permanente, sob a promessa de que, com este, o emprego será concretizado. Desta forma, persegue-se uma polivalência empobrecida, no PNQ, e uma habilitação emergencial, nos CRAS, concretizando em ambos os casos, uma diversidade sobreposta de conhecimentos simples. Assim, persegue-se a aprendizagem para o trabalho e não uma aprendizagem de trabalhadores.

Os desafios para quem atua neste campo são inúmeros: desde aqueles da ordem material, expressos na falta de recursos e nas dificuldades de acompanhamento da sua alocação, até aqueles situados no campo ideológico, que dizem respeito à formação de equipes capazes de identificar o idealismo contido nessas propostas, denunciando-o no cotidiano de suas ações. A assunção inocente da Teoria do Capital Humano, a venda da ideia de que a aprendizagem de uma atividade produtiva conduzirá, necessariamente, a uma vida próspera devem ser interpretações combatidas por aqueles que formam usuários, professores e gestores dessas políticas.

Depreendemos, a partir de nossa análise, que a função dessas políticas de formação de trabalhadores, no projeto de desenvolvimento atualmente em curso, se dá muito mais no campo ideológico do que na concretude das relações materiais. É neste espaço imaterial que está localizado o êxito da formação de trabalhadores. Como analisado aqui, esses programas não resultam em acesso ao mundo do trabalho e tampouco qualificam, efetivamente, de modo a possibilitar que o trabalhador conheça mais do que as funções e as atitudes adequadas o exercício eficiente e produtivo de determinado ofício. A educação ideológica desse trabalhador,

segundo esse modelo, é uma vitória do capital. Essa força de trabalho, apesar de situada na periferia econômica, social e de consumo, não mais pode ser considerada como elemento produtivo menos importante. É preciso integrá-la nas relações sociais de produção: materialmente, como produtor de bens simples, e ideologicamente, como trabalhador adaptado e produtivo, que não oferece riscos à ordem. Em outras palavras, além de tornar o trabalhador dos campos mais simples da produção, exitoso em produtividade, é preciso orientá-lo para a vivência conformada de sua condição de periferia. Produtividade e gerenciamento da pobreza são as ideias-chave desse processo.

Na contramão dessa postura, ressaltamos que um país continental, dotado de setores produtivos diversos e significativo número de jovens (para falarmos, apenas, de parte do público a que se destinam as qualificações), demanda, verdadeiramente, um projeto de formação que comporte, inclusive, aprendizagens dos níveis fundamentais. No entanto, estas não devem estar estruturadas somente para a execução de tarefas simples nem estar baseadas no isolamento da produção científica, em algumas poucas ilhas, como denuncia Kuenzer (2000).

Para finalizar esta reflexão, apesar dos horizontes nebulosos e das conclusões que revelam perspectivas pouco promissora, transgredindo a formalidade acadêmica, escolhemos a poesia de Maria Helena Azevedo, professora, militante e poeta, que nos fala belamente sobre a necessidade da reinvenção. Diante do caos e da barbárie, é preciso que reinventemos coletivamente a vida.

*Esquece como a vida pode ser cruel e traiçoeira,  
Começa outra vida, como se fosse a primeira.  
Escreve em novo arquivo: primavera,  
Embora o outono já estraçalhe as folhas das videiras.*

Maria Helena Azevedo

Assim, com o pessimismo da razão, mas também com o otimismo da vontade de que nos fala Gramsci (1978), reinventemos.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 28, n.1, jan/jun 2002

ALVES, Giovani. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. Reestruturação produtiva e crise do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1987.

AMARAL, Angela Santana do. *Qualificação dos trabalhadores e estratégia de hegemonia: o embate de projetos*. 2005. 323f. Tese (Doutorado em Serviço Social)—Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

AMARAL, Claudia Tavares; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Educação Profissional: um percurso histórico, até a criação e desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia. In: FIDALGO, Fernando; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro; FIDALGO, Nara Luciene Rocha. *Educação Profissional e a lógica das competências*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

ANUÁRIO DE COMÉRCIO EXTERIOR – 2007. São Paulo: Análise, 2007.

(Comércio Exterior). Disponível em:

<[http://www.analisecomercioexterior.com.br/anuario/educacaoatual/index.php?acao3\\_cod0=be7eee2c8c73d470ad7a09df5fb00b9d](http://www.analisecomercioexterior.com.br/anuario/educacaoatual/index.php?acao3_cod0=be7eee2c8c73d470ad7a09df5fb00b9d)>. Acesso em: 30 mar. 2009

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo*. As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995; p. 9-38.

ANTUNES, Ricardo. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006; p.15-26.

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000.

\_\_\_\_\_. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3.ed. Campinas (SP): Cortez, 1995.

ARANTES, Ester Maria de Magalhães; FALEIROS, Eva Terezinha. Subsídios para história da assistência privada dirigida à infância no Brasil. In:

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças no Brasil*. Rio de Janeiro: Amais, 1995.

ARCARY, Valério. Internacionalismo e nacionalismo: dilemas da aposta estratégica. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.98, p.225-244, abr./jun.2009.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: EDUNESP, 1996.

ARROYO, Miguel. Educação em tempos de exclusão. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania negada*. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

AZEVEDO, Neusa de; SILVA, André Luiz Reis. Políticas Públicas de garantia do direito ao trabalho no estado da participação popular. In: SOARES, Laura Tavares (Org.). *Tempo de desafios*. A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Petrópolis (RJ): Vozes; CLACSO; LPP; UERGS; IEA, 2002

BAENINGER, Rosana. Demografia da população jovem. In: *Cadernos Juventude, Saúde e Desenvolvimento*. Brasília: Ministério da Saúde, v.1, ago.1999.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Luta contra a pobreza 2000/2001. Panorama geral. Washington, D.C. 2001, Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Poroveriv.pdf>> Acesso em: 22 nov.2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *RELATÓRIO ANUAL 2007*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/RelatAdm1207.pdf>> Acesso em: 17 nov.2008.

BARBOSA, Carlos Soares; DELUIZ, Neise. Qualificação profissional de jovens e adultos trabalhadores. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em discussão. *Boletim Técnico do SENAC*. V. 34, n.1, jan/abril 2008. Disponível em: <http://www.ead.senac.br/BTS/341/artigo-5.pdf>>

BARROS, Ricardo Paes; SANTOS, Eleonora Cruz. Conseqüências de longo prazo do trabalho precoce. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Rubem. *O trabalho e a rua*. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: FLACSO – Sede Brasil: UNICEF: UNESCO. 1996; p.56-61.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social*. Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BORÓN, Atilio A. *El estado y las "reformas del Estado orientadas al mercado"*. Los "desempeños" de la democracia en América Latina. In:

KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). *América Latina. Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003; p.153-184.

\_\_\_\_\_. *Filosofia política em Marx*. São Paulo: Cortez, 2003a.

bBOSCHETTI, Ivanete. A seguridade social na América Latina: desmonte e agravamento da desigualdade social. Conferência Mundial de Serviço Social, 19. 2008, Salvador (BA). ANAIS. Brasília: CFESS, 2008. CD. ISBN 978-85-99447-04-8.

BOSI, Alfredo. *A dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

Brasil. Lei 1.076 de 31/03/1950, que assegura aos estudantes que concluíram o primeiro ciclo do ensino industrial, comercial ou agrícola, o acesso ao curso clássico e científico. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/república/Leis1950vIIIp210/parte-14.pdf#page=8>, acesso em 12/02/2010

Brasil, Lei 1.821 de 12/03/1953, que dispõe sobre o regime de equivalência sobre diversos cursos de grau médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128789/lei-1821-53>, acesso em 12/-2/2010

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Aprovada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 62, de 9.11.2009. [Texto compilado, contendo: Emendas Constitucionais, Emendas Constitucionais de Revisão, Principais Ações no STF, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Índice Temático]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/\\_ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/_ConstituicaoCompilado.htm)>

BRASIL. Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre estágio de estudantes, alterando a redação de artigo 428 da CLT de 1943. Publicada do D.O.U. de 26/09/2008. Disponível em: <[http://www.eafrs.gov.br/secao/pedagogico/cerem/lei\\_de\\_estagio.pdf](http://www.eafrs.gov.br/secao/pedagogico/cerem/lei_de_estagio.pdf)> Acesso em: 27 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008*. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Publicada no DOU de

17.7.2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei 11692, de 10 de junho de 2008*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Publicada no DOU de 11.6.2008. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm)> Acesso em: 24 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. [Mensagem de Veto]. Publicada no D.O.U. de 8.4.2008. Disponível em:

<[http://www.sigplan.gov.br/download/ppa/lei\\_11653\\_07\\_abril\\_2008.pdf](http://www.sigplan.gov.br/download/ppa/lei_11653_07_abril_2008.pdf)>

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [LDB]. Publicado no D.O.U. de 23.12.1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. [Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS]. Publicado no DOU de 08-12-93. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/loas.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2008

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. [Conversão da MPV nº 301, de 1991]. Publicado no D.O.U de 31.12.1991. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8352.htm>>.

BRASIL. *Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. In: *Assistente Social: Ética e Direitos. Coletânea de Leis e Resoluções*. 5.ed. Rio de Janeiro: CRESS/7ª R., 2008. Disponível também em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 26.7.2004. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9)>

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003*. Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, e dá outras providências. D.O.U. de 22.12.2003.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DOU de 18.4.1997. [Revogado pelo Decreto nº 5.154/2004]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 28/2008*. Altera o Decreto-Lei nº. 5.452/1943, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para instituir a licença para capacitação profissional.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República, 2007*. Brasília: CGU, 2007. (Parte VI: 6.21 – Ministério do Trabalho e Emprego – MTE). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/To mo I/arquivos/parteVI/6.21.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Jornal MDS*, Brasília, n.13, fev. 2009 (2009a).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Jornal MDS*, Brasília, n.12, fev. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Guia de geração de trabalho e renda*. Novas perspectivas na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda. Brasília: MDS; Fundação Banco do Brasil; Instituto Florestan Fernandes, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/parcerias/guia-de-geracao-texto-final.pdf/view?searchterm=Guia%20de%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20trabalho%20e%20renda>> Acesso em: 22 dez.2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, Brasília, ano 2, n.2, nov. 2007 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/conferencias-1/publicacoes-1/publicacoes/?searchterm=Financiamento%20da%20assist%C3%Aancia%20social>>, Acesso em: 01 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Promoção da Inclusão Produtiva*. [Texto Online]. Brasília: MDS, 2007. Disponível em <http://www.mds.gov.br/sites/qualificacao-de-instituicoes-para-participacao-em-processo-seletivo-para-implementacao-de-projetos-de-inclusao-produtiva/inclusao-produtiva/?searchterm=inclus%C3%A3o%20produtiva>. Acesso em: 01 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *CRAS – Institucional*. O que é o CRAS - Centro de Referência da Assistência Social?. [Texto Online]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/assistencia-social/gestor-tecnico-municipal/psb-2013-protacao-social-basica/cras-2013->

[institucional/?searchterm=Programas%20desenvolvidos%20nos%20CRAS](#)>. Acesso em: 01 jul.2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Programas do MDS chegam a 3,3 milhões de pessoas no Rio de Janeiro*. [online]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/paginas/regioes/sites/mds-em-numeros/paginas/estados/rio-de-janeiro>> Acesso em: 23 abr.2009,

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). *Educação Profissional Técnica de Nível Médio integrada ao Ensino Médio*. Documento base. Brasília: MEC, SETEC, 2007. 59p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento\\_base.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf)> Acesso em: 15 maio 2008.

\_\_\_\_\_. MEC. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo Escolar da Educação Básica de 2007* (atualizado em 13 nov. 2009). Brasília: MEC, INEP, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/censo/2007/novo.zip>>

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Censo Escolar da Educação Básica de 2006*. Brasília: MEC/INEP, 2006. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/censo/2006/resultados\\_censo\\_escolar2006.zip](http://www.inep.gov.br/download/censo/2006/resultados_censo_escolar2006.zip)>

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Censo Escolar da Educação Básica de 2005*. Brasília: MEC, INEP, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/censo/2005/Censo2005.zip>> Acesso em: 22 mar.2008.

\_\_\_\_\_. Lei 11.892, de 29/12/2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e tecnologia e dá outras providências. Disponível em [http://www.cefetpb.edu.br/arquivos/estatuante/Lei\\_11892\\_2008\\_Institutos.pdf](http://www.cefetpb.edu.br/arquivos/estatuante/Lei_11892_2008_Institutos.pdf), acesso em 12/02/2010

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CBE). *Resolução CEB N.º 4, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1999*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Publicada no Diário Oficial da União n.º 244, Brasília, de 7/10/99 - Seção 1, p. 229.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Brasília: MF, 2007. [Online]. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2009

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Plano Brasil de Todos Participação e Inclusão*. Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Brasília: MPOG, maio, 2003. Disponível em

<[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15\\_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf)>. Acesso em: 13 nov.2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PLANO PLURIANUAL, 2008/2011: Projeto de Lei. In: *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*. Brasília: MP, 2007. V2. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/002\\_plppa2008\\_2011.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/002_plppa2008_2011.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Presidência. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: IPEA, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes\\_Oficial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes_Oficial.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Departamento de Qualificação. *PNQs/Plantessqs. Indicadores de Desempenho PLANFOR/PNQ 2003/2004*. Brasília: MTE, SPPE.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução 578 CODEFAT, de 11 de junho de 2008*. Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, para regular a execução de Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao Orçamento Geral da União. Publicada no DOU de 12.6.2008, Seção I, p. 106. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080611\\_578.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080611_578.pdf)>

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução 575 CODEFAT, de 28 de abril de 2008*. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução 333 CODEFAT, de 10 de julho de 2003*. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais e de Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs de caráter nacional ou regional com instituições governamentais,

não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília: MTE, SPPE, 2003. 30p. Disponível em: <[http://www.sine.rn.gov.br/qualificacao/Resolu%E7%E3o%20Pnq\\_2003\\_07.pdf](http://www.sine.rn.gov.br/qualificacao/Resolu%E7%E3o%20Pnq_2003_07.pdf)>

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Indicadores de Mobilidade Ocupacional* – Janeiro 2009-Dezembro 2008. [Quadro; dados do Sistema SINE]. [Online, 2008a] Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sine/relatorio\\_anual2008.pdf](http://www.mte.gov.br/sine/relatorio_anual2008.pdf)>. Acessos em: jun. 2008; 12 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Distribuição das metas estaduais do Projovem Trabalhador 2008-2011*. Brasília: MTE, 2008b. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/politicas\\_juventude/projovem\\_meta\\_proposta.pdf](http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/projovem_meta_proposta.pdf)>. Acesso em: 12 abr.2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília: MTE, 2006. Disponível em [http://www.mte.gov.br/rel\\_internacionais/pub\\_Agenda\\_Nacional\\_Trabalho.pdf](http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/pub_Agenda_Nacional_Trabalho.pdf), Acesso em: 22 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Qualificação - PNQ, 2003-2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56p. Disponível em: <[http://www.sine.pr.gov.br/setp/cqp/Pnq\\_2003\\_07.pdf](http://www.sine.pr.gov.br/setp/cqp/Pnq_2003_07.pdf)>. Acesso em: 02 jul.2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional*. Implementação de uma política integrada. Brasília: MTE, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *PLANFOR: Plano Nacional de Formação Profissional*. Termo de referência de Projetos Especiais. Brasília: MTE, 1996a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *PLANFOR. Plano Nacional de Qualificação profissional*. Resolução 126/1996b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Uma globalização justa*. Criando oportunidades para todos. Tradução de: *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*. Brasília: MTE, Assessoria Internacional, 2005. Disponível em [http://www.mte.gov.br/rel\\_internacionais/pub\\_Globalizacao\\_web.pdf](http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/pub_Globalizacao_web.pdf)> Acesso em: 12 abr. 2009.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? Os setenta anos da profissão e seus desafios conjunturais. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Ano XXVIII, n° 91, p. 46-61, 2007.

BUFFA, Ester, ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 1987.

[CABO: Beneficiários do Bolsa Família terão reforço de aulas para o Prominp.](#) *Tribuna Popular* [edição eletrônica]. Cabo de Santo Agostinho (PE), 28 jul. 2009. Disponível em: <<http://tribunapopular.wordpress.com/2009/07/28/cabo-beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-reforco-de-aulas-para-o-prominp>>.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A desfiliação do estatuto do trabalho na década de 1990 e a inserção dos ocupados que compõem as famílias de menor renda relativa. In: CHAHAD, José Paulo; PICHETTI, Paulo (Org.). *Mercado de trabalho no Brasil*. Padrões de comportamento e transformações institucionais. São Paulo: LTR, 2003; p.247-284.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 24, p.184-191, set/out/nov/dez, 2003. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24\\_15\\_MARIA\\_MALTA\\_CAMPOS.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24_15_MARIA_MALTA_CAMPOS.pdf)>

CAMPOS, André; AMORIM, Ricardo. *Demanda e perfil dos trabalhadores formais no Brasil em 2007*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/mapadoemprego.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2009.

CANÁRIO, Rui. *Educação de adultos*. Um campo, uma problemática. Lisboa (PT): Educa e Anefa, 1999.

CARDOSO JR., José Celso. *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e os limites do seu sistema público de emprego*. Brasília (DF): IPEA, 2000. Texto para Discussão, 751. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0751.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0751.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2008.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Para uma leitura do método em Karl Marx. Anotações sobre a "introdução" de 1857. *Cadernos do ICHF*. Niterói (RJ), n.30, set.1990.

\_\_\_\_\_. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas (SP): Autores Associados; Niterói (RJ): EDUFF, 2005.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional como instrumento de regulação social. Do PLANFOR ao PNQ. Reunião Anual da ANPED, 27. 2004, Caxambu (MG). *ANAIS ELETRÔNICOS*. Rio de Janeiro: ANPED, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t099.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. PLANFOR, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis. *Educere et Educare*. Cascavel (PR), v.1, n. 2, p.229-244, jul./dez.

2006. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/266/195>  
Acesso em: 12 maio 2008.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Pesquisa sobre a duração média do emprego*. [Online] Disponível em  
<<http://www.sinpaf.org.br/modules/smartsection/item.php?itemid=223>>.  
Acesso em: 03 fev.2009.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer. *Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*. Rio de Janeiro, n.20, p. 19-21, Nov. 2002. Disponível em  
<[http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt\\_20f.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20f.pdf)>. Acesso em: 22 dez.2008.

CHALHOUB, Sidney. *Trabalho, lar e botequim*. O cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da Belle Époque. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHAUÍ, Marilena. A paciência do pensamento. (Entrevista a Juvenal Savian Filho e Eduardo Socha). *Revista Cult*. São Paulo, ano 11, n.133, jun.2008. [Online]. Disponível em:  
<<http://revistacult.uol.com.br/novo/entrevista.asp?edtCode=48BD31BE-2058-4145-A30B-D187665721B8&nwsCode=C36026FC-D1E9-404D-AB6A-076689430CCD>>.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. *Teoria e Educação no labirinto do capital*. 2.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. A educação profissional do cidadão produtivo, à luz de uma análise de contexto. *Proposta*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 86, p. 76-89, set./nov. 2000.

\_\_\_\_\_. Qualificação, formação ou educação profissional? Pensando além da semântica. *Contexto & Educação*, IJUI (RS), v. 13, n. 51, p. 51-66, 1998.

CIGNOLI, Alberto. *Estado e força de trabalho no Brasil*. Introdução à política social no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1984.

COIMBRA, Cecília M. B; NASCIMENTO, Maria Livia. Jovens pobres. O mito da periculosidade. In: FRAGA, Paulo Cesar Pontes; IULIANELLI, Jorge Atilio. (Org.). *Jovens em tempo real*. São Paulo: DP&A, 2003; p.19-73.

COMÉRCIO do Brasil com América Latina crescerá nos próximos dez anos. *Agência Brasil*. Brasília, 21 nov. 2007. Disponível em:  
<<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/21/materia.2007-11-21.8402108051/view>>. Acesso em: 27 out. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Educação para a nova indústria. Uma ação para o desenvolvimento sustentável do Brasil*. Proposta de ação do Sistema Indústria, em consonância com as diretrizes do mapa estratégico da indústria. Brasília (DF): CNI, SESI, SENAI, ago. 2007.

Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/8A9015D218CCF2730118CD1BA3180A08.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS (CNTM). *Informe sobre Emprego – Março, 2009*. Fonte: MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). São Paulo: DIEESE; CNTM, março de 2009. Disponível em:

<[http://www.cntm.org.br/materias/imagens/%7B25E3DE03-9AF0-49A4-8DB7-B2BB9D2EE3A8%7D\\_empregomar%C3%A7o.pdf.pdf](http://www.cntm.org.br/materias/imagens/%7B25E3DE03-9AF0-49A4-8DB7-B2BB9D2EE3A8%7D_empregomar%C3%A7o.pdf.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. *Educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social*. 2006, Brasília. ANAIS. Brasília: MEC, SETEC, 2006

CONNEL, R. W. *Pobreza e Educação*. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão*. Crítica ao neoliberalismo em educação. 8.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995.

CORROCHANO, Maria Carla. *Jovens operários e operárias: olhares sobre o trabalho*. *Scripta Nova - Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona, v.VI, n.119 (84), ago. 2002. Disponível em:

<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-84.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2004.

CORTE no orçamento do MEC chega a 1,2 bilhões. *UOL Educação*. 30 mar. 2009 - 17h30. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/03/30/ult105u7808.jhtm>> Acesso em 30 mar. 2009

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderley. (Org.). *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006, p.173-200.

CRÉDITO concentrado e baixa concorrência bancária ampliam efeitos da crise, diz Ipea. *Agência Brasil*. Brasília, 7 abr. 2009, 20h28. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/04/07/materia.2009-04-07.7391934698/view>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

CRESPO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. *RAE Eletrônica*, São Paulo, V.1, n.2, jun-dez. 2002. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/1178.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL/7ª Região. (CRESS/7ªR.). *Assistente Social: Ética e Direitos – Coletânea de Leis e Resoluções*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: CRESS/7ª Região, 2000.

CUNHA, Luis Antonio. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo: EDUNESP, 2000a.

\_\_\_\_\_. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo: EDUNESP, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Cortez; Niterói (RJ): EDUFF, 1995.

CUNHA, Marcos Vinicius. A escola contra a família, *In*: LOPES, Elaine Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cintia Greive. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte (MG): Autêntica, 2000.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta. *Polêmicas do nosso tempo*. Campinas, SP, Editora Autores Associados, 1999

DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. Conferência Mundial de Educação Especial. Salamanca (ES), 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2004.

DEDECCA, Claudio Salvadori; BARBOSA, Alexandre Freitas; MORETTO, Amilton. Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades. *In*: OLIVEIRA, Roberto Vêras de. (Org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*.(2 v.). São Paulo: A+ Comunicação : Unitrabalho, 2007. V.1, p. 15-64.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (DIEESE). Anuário dos Trabalhadores: 2008. São Paulo: DIEESE, 2008. 264p. Disponível também em: <[http://www.mtb.gov.br/dados\\_estatisticos/anuario\\_2008/arquivos/pdf/anuario\\_trabalhadores\\_2008.pdf](http://www.mtb.gov.br/dados_estatisticos/anuario_2008/arquivos/pdf/anuario_trabalhadores_2008.pdf)>. Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *Anuário da Qualificação Social e Profissional: 2007*. São Paulo: DIEESE, 2007a. 280p. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/dados\\_estatisticos/Anuario\\_qualificacao\\_profissional\\_2007.pdf](http://www.mte.gov.br/dados_estatisticos/Anuario_qualificacao_profissional_2007.pdf)>. Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *Anuário da Qualificação Social e Profissional: 2006*. São Paulo: DIEESE, 2007. Disponível em: [http://www.dieese.org.br/anu/Anuario\\_qualificacao\\_profissional.pdf](http://www.dieese.org.br/anu/Anuario_qualificacao_profissional.pdf). Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *Anuário dos Trabalhadores: 2005*. 6.ed. São Paulo: DIEESE, 2005. Disponível em <[http://www.mte.gov.br/pnq/anoario\\_2005.pdf](http://www.mte.gov.br/pnq/anoario_2005.pdf)> Acesso em: 12 mar. 2008

DIEESE. CESIT. Emprego e desenvolvimento tecnológico. Artigos dos Pesquisadores nos Seminários Internacional e Regionais “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico”. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://memoria.dieese.org.br/museu/indexProjeto.do?idProjeto=1&pagina=bibliografia.jsp>>

DIVULGADOS os resultados finais do Censo Escolar 2006. *Assessoria de Imprensa do Inep*. Brasília, 07 fev. 2007. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news07\\_02.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news07_02.htm)> Acesso em: 18 abr. 2009.

DUPIN, Eric. Os liberais diante da crise. *Le Monde Diplomatique*. Ed. mensal, fevereiro 2009. Crise Financeira [online]. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2009-02,a2818>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Tradução: Amália C. Torres. Porto (PT): Afrontamento, 1975.

ENTIDADES patronais rejeitam mudar o Sistema “S”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 01 jun. 2008.

ESTADO: a mão invisível que segura a crise. *Carta Capital*. São Paulo, n.531.

FALTA de qualificação é entrave para quem procura emprego. [Agência Brasil]. *Portal UAI*. 29 de abril de 2009, 19:10. Economia. Disponível em <[www.uai.com.br/UAI/html/sessao\\_4/2009/04/29/em\\_noticia\\_interna\\_id.../em\\_noticia\\_interna.shtml](http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_4/2009/04/29/em_noticia_interna_id.../em_noticia_interna.shtml)> Acesso em: 29 abr. 2009.

FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FERRETTI, Celso. Formação profissional e reformas do ensino técnico no Brasil: anos 90. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.18, n. 59, ago. 1997.

FIDALGO, Fernando. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

FIORI, José Luis. *O vôo da coruja*. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Educação. Reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão*. Crítica ao neoliberalismo em educação. 8. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

FONTES, Virgínia. *Reflexões im-pertinenes*. História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

FOSTER. John Bellamy. A ecologia de Marx. Materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005

FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: EDUNESP, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. FRIGOTTO, Gaudêncio. Juventude em suspenso. In: NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo (Org.). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. Educação e crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Educação e crise do trabalho*. Perspectivas de final de século. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998, p.25-54.

\_\_\_\_\_. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *A produtividade da escola improdutiva*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria; e RAMOS, Marise. A gênese do Decreto 5154/2004. Um debate no contexto controverso da democracia restrita. *Trabalho Necessário*, ano 3, n.3, 2005. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/MMGTN3.htm>>

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Visões críticas. 4.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

GENTILI, Pablo A. A. *Pedagogia da exclusão*. Crítica ao neoliberalismo em educação. 8.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomáz Tadeu da (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Visões críticas. 4.ed. Petrópolis (RJ): Vozes: 1996; p.111-178.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *História da Educação*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOHN, Maria da Gloria. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). *Repensando a experiência da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201. Disponível em: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. *Crise econômica: radiografia e soluções para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Lauro Campos, 2008. Disponível em:

<<http://www.socialismo.org.br/portal/economia-e-infra-estrutura/101-artigo/604- crise-economica-radiografia-e-solucoes-para-o-brasil>>.

GORENDER, Jacob. *Combate nas trevas*. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada. 2. ed. São Paulo: Ática, 1987.

GOVERNO amplia seguro-desemprego para 103 mil demitidos. *JB Online*, 24 mar. 2009, 12:21. Disponível em:

<<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/24/e240326369.asp>>

GOVERNO amplia faixa de renda do Bolsa Família. *Gazeta do Povo*. 18 abr. 2009. Disponível em:

<<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=878444&tit=Governo-amplia-faixa-de-renda-do-Bolsa-Familia>>.

Acesso em 19 abr. 2009.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1988.

\_\_\_\_\_. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1984.

\_\_\_\_\_. *Cartas do cárcere*. 2.ed, Rio de Janeiro: Civilização, 1978.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). *Retratos da juventude brasileira*. Análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Perseu Abramo, 2004; p. 149-174.

GURGEL, Claudio. *A gerência do pensamento*. Gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2003.

HOBSBAWN, Eric. *O novo século*. Entrevista a Antonio Polito. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

\_\_\_\_\_. *Tempos interessantes*. Uma vida no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 1985

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. Capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IBASE. Repercussões do PBF na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Disponível em <<http://www.ibase.br>> Acesso em: 12 jun.2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Economia Informal Urbana. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Mensal de Emprego. Fevereiro de 2009. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/pme-rj\\_200902comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme-rj_200902comentarios.pdf)> Acesso em: 03 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Volume Brasil, 2007, disponível em <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm)> Acesso em: set. 2008.

\_\_\_\_\_. PNAD 2007 Perfil da Educação de Jovens e Adultos e da Educação profissional no Brasil. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1375&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1375&id_pagina=1)> Acesso em: 22 maio 2009.

\_\_\_\_\_. *Síntese de indicadores sociais 2006*. Informação demográfica e socio-econômica. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2006/indic\\_sociais2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2006/indic_sociais2006.pdf)>. Acesso em: 15 mar.2009.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas do Século XX*. Ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONG (ABONG). *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, 2005*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>> Acesso em: 12 mar.2009

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista Desafios do Desenvolvimento, nº 49, ano 2009. Disponível em <[http://desafios2.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=598](http://desafios2.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=598)> Acesso em: 01 maio 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM); SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Retratos das desigualdades de gênero e raça*. 3.ed. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa\\_Retrato\\_das\\_Desigualdades.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf)>. Acesso em: 04 abr.2009.

IULIANELLI, Jorge Atilio Silva. Juventude: construindo processos – o protagonismo juvenil. In: FRAGA, Paulo Cesar Pontes; IULIANELLI, Jorge Atilio (Org.). *Jovens em tempo real*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

JAMESON, Frederic. *Pós-modernismo*. A lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 2000.

KONDER, Leandro. Limites e possibilidades de Marx e sua dialética para a leitura crítica da história neste início de século. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. *Teoria e Educação no labirinto do capital*. 2.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

KOSIK, Karel. *A dialética do concreto*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

KRÜGER, Valdelúcia Amaral. As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores. 2006. Mestrado (Tecnologia)—Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba (PR): UTFPR, 2006. Disponível em: <<http://www.ppgte.cefetpr.br/dissertacoes/2006/valdelucia.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2007.

KUENZER, Acacia Zeneida. A Educação profissional nos anos 2000. A dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas (SP), v.27, n.96 - Especial, p. 877-910, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a12v2796.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2002; p. 77-96. Disponível também em: [http://www.diaadia.pr.gov.br/det/arquivos/File/SEMANAPEDAGOGICA/13\\_Exclusao-Includente-Acacia\\_Kuenzer.pdf](http://www.diaadia.pr.gov.br/det/arquivos/File/SEMANAPEDAGOGICA/13_Exclusao-Includente-Acacia_Kuenzer.pdf). Acesso em: 08 maio 2009

\_\_\_\_\_. *O Ensino de Segundo Grau*. O trabalho com princípio educativo. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002(a).

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da fábrica*. As relações de produção e a educação do trabalhador. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002(b).

\_\_\_\_\_. O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. *Educação & Sociedade*, Campinas (SP), v.21, n.70, p.15-39, abr. 2000. Disponível também em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a03v2170.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do trabalho*: perspectivas de final de século. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998; p.55-75.

\_\_\_\_\_. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e

trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2002; p. 77-96. Disponível também em: [http://www.diaadia.pr.gov.br/det/arquivos/File/SEMANAPEDAGOGICA/13\\_Exclusao-Includente-Acacia\\_Kuenzer.pdf](http://www.diaadia.pr.gov.br/det/arquivos/File/SEMANAPEDAGOGICA/13_Exclusao-Includente-Acacia_Kuenzer.pdf). Acesso em: 08 maio 2009

LAVINAS, Lena. Número de indigentes cresceu em áreas urbanas. *Jornal O Globo*, 28/07/2005.

LEHER, Roberto. Resgatar a tradição crítica para construir práticas necessariamente renovadas. In: LEHER, Roberto; SETUBAL, Mariana. *Pensamento crítico e movimentos sociais*. Diálogos para uma nova práxis. São Paulo: Cortez: RLS: Outros Brasil: OSAL: LPP, 2005, p.7-32.

\_\_\_\_\_. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez: CLACSO, 2001, p.145-176.

LIMA, Leila Souza. Pacote de qualificação oferece 30 mil vagas no Rio. *O Dia Online*. Rio de Janeiro, 28 mar. 2009. Economia. Disponível em: [http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/3/pacote\\_de\\_qualificacao\\_oferece\\_30\\_mil\\_vagas\\_no\\_rio\\_2884.html](http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/3/pacote_de_qualificacao_oferece_30_mil_vagas_no_rio_2884.html).

LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. 6ª ed., São Paulo: Cortez, 1998

LULA DA SILVA, Luis Inácio. *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>.

LULA defende Ensino Profissionalizante. *Globo.com*, 09 mar.09 - 11h08. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1034700-5604,00.html>> Acesso em: 10 mar. 2009.

MACEDO, Myrtes Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. *Transferência de renda. Nova face da proteção social?* Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

MAIORIA dos usuários do Bolsa Família gasta benefício com comida. *Notícias FINEP*. Rio de Janeiro, 28 jun. 2008. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod\\_noticia=1520](http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod_noticia=1520). Acesso em: 01 jul. 2008.

MANACORDA, Mario Alighieri. *História da Educação*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Marx e a pedagogia moderna*. São Paulo: Cortez, 1996.

MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber. *Políticas públicas de qualificação*. Desafios atuais. São Paulo: Unitrabalho, 2006.

\_\_\_\_\_. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. O processo de reestruturação produtiva e o jovem trabalhador: conhecimento e participação. *Tempo Social*. São Paulo, v.13, n.2, p.61-87, nov.2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Textos sobre educação e ensino*. São Paulo: Moraes, 1992.

\_\_\_\_\_. *A ideologia alemã*. São Paulo: Centauro, 1984.

\_\_\_\_\_. *Manifesto comunista*. Lisboa (PT): Teorema, 1976.

MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano. Tradução: Ivo Tonet. *Praxis*. Belo Horizonte (MG), n.5, p.68-91, 1995. (Projeto Joaquim de Oliveira).

\_\_\_\_\_. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1987. V. I; V. III. (Coleção Os Economistas).

\_\_\_\_\_. *O Capital*. Crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro Primeiro: O processo de produção de capital. (Coleção Os Economistas).

MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. 2. ed, Rio de Janeiro, Graal, 1985.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. *Para além do capital*. Tradutores: Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. Prefácio: Ricardo Antunes. São Paulo: Boitempo; Campinas (SP): EDUNICAMP, 2002. 1104p. (Coleção Mundo do Trabalho).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Os muitos Brasis*. Saúde e população na década de 80. São Paulo: Hucitec;-Rio de Janeiro: Abrasco, 1995.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 24.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1993.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. Instrução “popular” e ensino profissionalizante: uma perspectiva histórica. In: VIDAL, Diana Gonçalves; HILSDORF, Maria Lucia Spedo. *Brasil 500 anos*. Tópicos em história da educação. São Paulo: EDUSP, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). *O mito da Assistência Social*. Ensaio sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Cultura da crise e Seguridade Social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MULHERES chefiam mais famílias e concentram tarefas domésticas, mostra PNAD. *Agência Brasil*. Brasília, 07/10/2008 - 14h10. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/10/07/ult5772u966.jhtm>>.

NETTO, José Paulo. *Marxismo impenitente*. Contribuição à história das idéias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Georg Lukács: um exílio na pós-modernidade. In: LESSA, Sergio; PINASSI, Maria Orlanda. (Org.). *Lukács e a atualidade do marxismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da Questão Social. *Temporalis*. Brasília (DF), v.2, n.3, jan/jun.2001

\_\_\_\_\_. *Ditadura e Serviço Social*. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós 1964. São Paulo: Cortez, 1991.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. Biblioteca Básica/Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia*. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, Xamã, 2005

\_\_\_\_\_. *Brasil 2000*. Nova divisão de trabalho na educação. São Paulo: Xamã, 2000.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *A nova pedagogia da hegemonia*. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, Xamã, 2005; p.19-39.

NICOLSKY, Roberto. Crescimento insustentável. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 05 de janeiro de 2010. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0501201009.htm>> e <<http://www.protec.org.br/noticias.asp?cod=5052>>.

NOGUEIRA, Maria Alice. *Educação, saber, produção em Marx e Engels*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final do século: Um balanço. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do trabalho*. Perspectivas de final de século. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *A Escola de Gramsci*. Porto Alegre (RS): Artes Médicas, 1992.

NOVO PlanTeQ no Rio de Janeiro qualificará 2,2 mil trabalhadores. *O Dia Online*. Rio de Janeiro, 25 de maio de 2009. Economia. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/5/novo\\_planteq\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_qualificara\\_2\\_2\\_mil\\_trabalhadores\\_14033.html](http://odia.terra.com.br/portal/economia/html/2009/5/novo_planteq_no_rio_de_janeiro_qualificara_2_2_mil_trabalhadores_14033.html)> Acesso em: 29 maio 2009.

NUNES, Clarice. História da educação brasileira: novas abordagens de velhos objetos. *Teoria & Educação*, Porto Alegre (RS), nº 6, p.151-182, 1992. Disponível em: <<http://www.prossiga.br/anisioteixeira/index.html>>.

OIT: acidentes e doenças de trabalho matam 2,2 milhões por ano no mundo. *O GLOBO*. Rio de Janeiro, 19 set.2005. Disponível em: <<http://www.sistemas.aids.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=67071>>. Acesso em: 15 jul. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. Culto à Moloch. Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Org.). *Política social e democracia*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002; p.139-148.

OLIVEIRA, Ramón. *Agências multilaterais e a Educação Profissional brasileira*. Campinas (SP): Alínea, 2006.

OLIVEIRA, Roberto Vêras. (Org.) *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção. (2 v.). São Paulo: Unitrabalho : A+ Comunicação, 2007.

OLIVEIRA, Juarez de Castro, ALBUQUERQUE, Fernando Roberto P. de C. e; LINS, Ivan Braga. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período 1980 e 2050 - Revisão 2004*. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/metodologia.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/metodologia.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2009

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR). *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR: A experiência para mulheres*. [Texto Online, 1999]. Disponível em: <http://cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/noticias/diversi/v.htm>>. Acesso em: 07 mar.2009.

OZANIRA, Maria da S. e Silva, SOUZA, Salviana de Maria P. S. de, LOPES, Angela Maria da S.; ARAÚJO, Cleonice Correia. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 65, ano XXII, março. São Paulo: Cortez, 2001

*PAC social quer ser a porta de saída do PBF*. Disponível em: <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=1048>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

PAGAZA, Margarita Rozas. El trabajo social latinoamericano: un debate necesario en la actual crisis del capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.98, p.205-224, abr./jun. 2009.

PARA 2010, o orçamento da União aprovou 13,1 bilhões para o PBF. *Agência Senado*. Brasília, 09 dez. 2009. Disponível em <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=98215&a>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: PRIORE, Mary Del (Org.). *História das Crianças no Brasil*. Questões da nossa época. São Paulo: Contexto, 2000.

PASTONINI, Alejandra. *A categoria "questão social" em debate*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P e. Sobre a política de assistência social no Brasil. In BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyara A. (Org.). *Política social e democracia*. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002; p.217-234.

PIB acumulou crescimento de 5,2% em 2004, a maior taxa desde 1994. *IBGE, Comunicação Social*, 01 de março de 2005. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=321&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=321&id_pagina=1)

PISTRAK, M. M. *Fundamentos da Escola do Trabalho*. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

PIZZI, Laura Cristina Vieira, VIEIRA, Isabela da Silva; MELO, Maryanna Cheli Barbosa. A atuação do PLANFOR no combate à pobreza em Maceió. Universidade Federal do Ceará. Revista Labor, 2003. Disponível em <http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/PIZZI.pdf>, acesso em 15/12/2009

PLANSEQ Petróleo e Gás Natural vai capacitar mais de 18 mil trabalhadores. *Informe Sergipe*. 27 mar. 2009, 12:03:16. Economia. Disponível em: <http://www.informesergipe.com.br/pagina.php?sec=5&&rec=23998>. Acesso em: 29 mar. 2009.

PNAD: mais de 70% dos trabalhadores jamais freqüentaram cursos de qualificação profissional. *O Globo*. Rio de Janeiro, 22 maio 2009. Educação. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2009/05/22/pnad-mais-de-70-dos-trabalhadores-nunca-frequentaram-cursos-de-qualificacao-profissional-755984882.asp>> Acesso em: 22 maio 2009.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da; YASBEK, Maria Carmelita. (Org.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 2000.

\_\_\_\_\_. *Inserção ocupacional e o emprego dos jovens*. São Paulo: ABET, 1998.

POCHMANN, Marcio; BORGES, Altamiro. "Era FHC". A regressão do trabalho. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

PRIORE, Mary Del (org). *História das Crianças no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Contexto, 2000.

\_\_\_\_\_. *História da Criança no Brasil*. Rio de Janeiro: Contexto, 1996.

PROCHNIK, Marta. Fontes de Recursos do BNDES. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v.2, n. 4, p. 143-180, dez. 1995. [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev409.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev409.pdf)>

PROMINP vai qualificar profissionais no setor de petróleo e gás. *UFMA Notícias*. São Luiz, 12 ago. 2009 – 11:54. Disponível em: <<http://www.ufma.br/noticias/noticias.php?cod=6209>>

RAMOS, Marise Nogueira. *Pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.

RIO DE JANEIRO (Estado do). Secretaria de Estado de Trabalho e Renda (SETRAB). *Guia PlanTeQ 2008*. Plano Territorial de Qualificação. Rio de Janeiro: SETRAB/RJ, 2008. Disponível em: <<http://www.trabalho.rj.gov.br/download/PLANTEQ2008.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes sociais das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Amais; Santa Úrsula, 1997

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; HOLANDA, Fernanda Rosa Borges de. *A Criança e o Adolescente no mundo do trabalho*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1997.

RODRIGUES, José. *Os empresários e a educação superior*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

\_\_\_\_\_. *A educação politécnica no Brasil*. Niterói (RJ): EDUFF, 1998a.

\_\_\_\_\_. *O moderno príncipe industrial*. O pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. Campinas (SP): Autores Associados, 1998b.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 25.ed. São Paulo: Vozes, 2001.

RUMMERT, Sonia Maria. A “marca social” da educação de jovens e adultos trabalhadores”. Belo Horizonte, *Trabalho & Educação*, n. 17, p.1-16., nov/2008.

\_\_\_\_\_. *Educação e Identidade dos Trabalhadores*. As concepções do capital e do trabalho. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Intertexto, 2000.

SANTOS, Cleusa; FREITAS, Clara; COPLE, Ana Clara; *et al.* O PAC: um aprofundamento do modelo neoliberal ou um modelo desenvolvimentista – notas para debate. Encontro de Pesquisadores em Serviço Social da ABEPSS/Leste, 2; Semana Acadêmica do Curso de Serviço Social da ESS/UFRJ, 2. 2008, Juiz de Fora (MG). *Comunicação*. [Texto online]. Disponível em: <[http://locuss.org/joomllocuss/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=55&Itemid=36](http://locuss.org/joomllocuss/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=55&Itemid=36)>. Acesso em: 02 abr. 2009.

SANTOS, Aparecida de Fátima T. dos. Política, trabalho e conhecimento no “Novo Ensino Médio”. *Trabalho Necessário*, Niterói (RJ), ano 5, n. 5, 2007. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN5>> Acesso em: 18 out. 2007.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da Educação Profissional. In: VEIGA, Cynthia Greive; LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes. (Org.). *500 anos de Educação no Brasil*. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Autêntica, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber. *Políticas públicas de qualificação*. Desafios atuais. São Paulo: Unitrabalho, 2006.

SAUL, Ana Maria ; FREITAS, José Cleber de (Org.). *Políticas públicas de qualificação*. São Paulo: A+ : Unitrabalho, 2007.

SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de; KOYAMA, Sérgio Mikio; LUNA, Sergio Vasconcelos de. Pesquisa com egressos das ações dos Plan TeQs. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de (Org.). *Políticas públicas de qualificação*. São Paulo: A+ : Unitrabalho, 2007a; p.165-184.

\_\_\_\_\_. Síntese avaliativa dos Planos Territoriais de qualificação – PlanTeQs 2003-2005. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de (Org.). *Políticas públicas de qualificação*. Desafios Atuais. São Paulo: A+ : Unitrabalho, 2007b; p.185-204.

SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de, PONTUAL, Pedro de Carvalho; KOYAMA, Sérgio Mikio. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação. Construindo referenciais. In: *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*. (2 v.). São Paulo: Unitrabalho : A+ Comunicação, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da Educação (LDB): trajetórias, limites e perspectivas*. 6.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João; ZIBAS, Dagmar M. L.; MADEIRA, Felícia R.; FRANCO, Maria Laura P.B. (Org.). *Novas tecnologias, trabalho e educação*. Um debate multidisciplinar. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

SCHLESENER, Anita Helena. A crítica da Gramsci à teoria das elites: Pareto, Moska, Michells e a democracia burguesa. Colóquio do CEMARX, 5. 2007, Campinas (SP), 2007. ANAIS. Campinas: UNICAMP: IFCH, 2007. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao4/Anita\\_Schlesener.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao4/Anita_Schlesener.pdf)> Acesso em: 18 mar.2009.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter*. Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. São Paulo: Record, 2004.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia de; EVANGELISTA, Olinda. (Org.). *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; GONZÁLEZ, Jorge Luiz Cammarano. *Formação e Trabalho*. Uma abordagem ontológica da sociabilidade. São Paulo, Xamã, 2001.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época)

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia? *Katálises*, v.10, n. 2, jul/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a14v10n2.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2009.

SOUZA, José dos Santos. Os descaminhos das políticas de formação/qualificação profissional: a ação dos sindicatos no Brasil recente. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e Miséria no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

TELECONFERÊNCIA debate acesso de beneficiários do BPC à educação regular. *Agência Brasil*. Brasília, 27 nov. 2008. Disponível em:

<http://jbonline.terra.com.br/extra/2008/11/27/e271128785.html>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

TODESHINI, Remigio. A construção do Sistema Público de Emprego no Brasil e a gestão tripartite. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de (Org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção. São Paulo: A+ Comunicação; Unitrabalho, 2007. V. I, p.65-88.

\_\_\_\_\_. A Educação corporativa no Brasil, no contexto das políticas públicas de emprego. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Tecnologia Industrial. *Educação corporativa: contribuição para a competitividade*. Brasília: Petrobrás; CNI, 2004. (Primeira Coletânea de Educação Corporativa). Disponível em: <<http://www.educor.desenvolvimento.gov.br/public/arquivo/arq1229429925.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2008.

TOFFLER, Alvin. *A terceira onda*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

TORRES, Rosa Maria. *Educação para todos*. A tarefa por fazer. Porto Alegre: Artes Médicas, 2001.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 23, p.55-62, nov. 2004.

USUÁRIOS do Bolsa família ainda apresentam alimentação deficitária. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 jun. 2008. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/06/27/ibase\\_55\\_dos\\_usuarios\\_do\\_bolsa\\_familia\\_ainda\\_sofrem\\_com\\_problemas\\_de\\_alimentacao-547002744.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/06/27/ibase_55_dos_usuarios_do_bolsa_familia_ainda_sofrem_com_problemas_de_alimentacao-547002744.asp)>

VEJA o que muda com a Medida Provisória 443. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, quinta-feira, 23 de outubro de 2008, 02:21 [Online]. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco264741,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco264741,0.htm) Acesso em: 30 out. 2008.

VILAÇA, Eugenio Mendes. *Distrito sanitário*. O processo de mudanças das práticas sanitárias do SUS. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1995.

WACQUANT, Lôic. *Prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zxahar, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico de civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

YASBECK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

ZOELLICK, Robert. Uma globalização inclusiva e sustentável. Pronunciamento do Presidente do grupo Banco Mundial. The National Press Club, Washington, D.C., 10 dez. 2007. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/28L5XV5P40>>. Acesso em: 9 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. A crise econômica está refazendo as relações de poder global, afirma Zoellick. *The World Bank News & Broadcast*. Washington D.C., 28 set. 2009. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/YPWBIZIGZO>> Acesso em: 19 jan. 2010.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)