



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

**LEONARDO ARAÚJO LIMA**

**AS DISPOSIÇÕES PEDAGÓGICAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE**  
**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM CURSOS DE FORMAÇÃO**  
**INICIAL E CONTINUADA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O**  
**PROJETO PRIMEIRO PASSO – JOVEM APRENDIZ**

**FORTALEZA 2013**

**LEONARDO ARAÚJO LIMA**

**AS DISPOSIÇÕES PEDAGÓGICAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE  
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E  
CONTINUADA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROJETO PRIMEIRO PASSO  
– JOVEM APRENDIZ**

Dissertação submetida à Coordenação do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas de Educação Profissional.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

FORTALEZA - CEARÁ  
2013

,

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
**Universidade Estadual do Ceará**  
**Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho**  
**Bibliotecária responsável – Thelma Marylanda Silva de Melo CRB-3 / 623**

L732d      Lima, Leonardo Araújo  
As disposições pedagógicas da política pública de educação profissional em cursos de formação inicial e continuada: um estudo de caso sobre o projeto primeiro passo: jovem aprendiz / Leonardo Araújo Lima. - 2013.  
CD-ROM.117f. : il. (algumas color.) ; 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.  
Área de Concentração: Políticas Públicas de Educação Profissional.  
1. Políticas Públicas . 2. Educação. 3. Trabalho. I. Título.

CDD:320.6

LEONARDO ARAÚJO LIMA

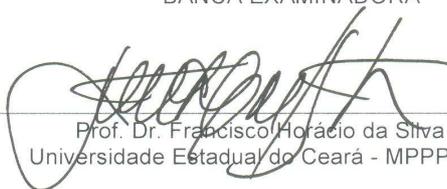
AS DISPOSIÇÕES PEDAGÓGICAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL  
EM CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
PROJETO PRIMEIRO PASSO – JOVEM APRENDIZ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

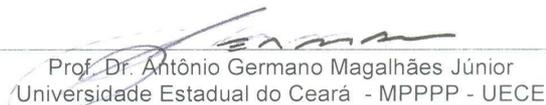
Aprovada em: 30/08/2013

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - MPPPP - UECE



---

Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior  
Universidade Estadual do Ceará - MPPPP - UECE



---

Erle Cavalcante Mesquita  
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT

Agradeço à força da Consciência, da Natureza e das pessoas com quem compartilho o meu caminho. Agradeço ainda aos mentores intelectuais que eu leio e dialogo, dentre estes, em especial, ao meu orientador.

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2</b>     | <b>BASES LIBERAIS DA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO .....</b>   | <b>16</b> |
| 2.1          | ASPIRAÇÕES ILUMINISTAS SOBRE EDUCAÇÃO .....   | 16        |
| 2.2          | A DISCIPLINA NO MODELO DE PRODUÇÃO TAYLORITA- FORDISTA  | 20        |
| 2.3          | CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA CRÍTICA PARA O CONCEITO DE<br>EDUCAÇÃO .....  | 22        |
| 2.4          | A NOVA MORFOLOGIA DO TRABALHO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA<br>EDUCAÇÃO PROFISSIONAL .....  | 26        |
| <b>2.4.1</b> | <b>A Educação Profissional no Contexto do Mercado de Trabalho Flexível ...</b>  | <b>31</b> |
| 1.5          | DUALIDADE DE PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO MODERNA .....   | 33        |
| <b>3</b>     | <b>CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS<br/>DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL .....</b>  | <b>36</b> |
| 3.1          | HISTÓRICO DA PROFISSIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DO IMPÉRIO À<br>CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....   | 36        |
| 3.2          | POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL ...   | 39        |
| <b>3.2.1</b> | <b>Contexto Econômico e Político .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>3.2.2</b> | <b>Regulamentação .....</b>   | <b>40</b> |
| <b>3.2.3</b> | <b>Financiamento .....</b>  | <b>44</b> |
| 3.3          | A EMPREGABILIDADE E O MOVIMENTO DE ATIVAÇÃO DAS<br>POLÍTICAS SOCIAIS .....  | 45        |
| <b>4</b>     | <b>REGULAMENTAÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO<br/>PROFISSIONAL DO BRASIL EM CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL<br/>E CONTINUADA DE TRABALHADORES .....</b> | <b>49</b> |
| 4.1          | BASES CONSTITUCIONAIS .....   | 50        |
| 4.2          | PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL – PLANFOR .....   | 53        |
| 4.3          | PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ .....  | 57        |
| 4.4          | APRENDIZAGEM PROFISSIONAL .....   | 61        |
| 4.5          | PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS – PROJOVEM ....   | 67        |
| 4.6          | PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E<br>EMPREGO – PRONATEC .....   | 72        |
| <b>5</b>     | <b>ESTUDO DE CASOS SOBRE O PROJETO PRIMEIRO PASSO –<br/>JOVEM APRENDIZ .....</b>  | <b>77</b> |
| 5.1          | CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE FORMULAÇÃO,<br>EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO .....  | 81        |
| 5.2          | DIRETRIZES REGULAMENTARES .....   | 84        |
| 5.3          | PUBLICO ALVO, OBJETIVOS E METAS PRÉ-ESTABELECIDAS .....   | 87        |

|     |  |            |
|-----|--|------------|
| 5.4 | PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS DE EXECUÇÃO .....                             | 90         |
| 5.5 | CONTEÚDO PROGRAMÁTICO .....  | 93         |
| 5.6 | PROCEDIMENTOS PEDAGÓGICOS DE ESTÍMULO À FORMAÇÃO HUMANA E POLÍTICA ..... | 99         |
| 5.7 | PROCEDIMENTOS PEDAGÓGICOS DE ESTÍMULO À EMPREGABILIDADE .....            | 102        |
| 6   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>105</b> |
| 7   | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                  | <b>114</b> |

## RESUMO

A educação profissional, em seus diferentes formatos e modalidades, tem assumido cada vez mais preponderância no atual mundo do trabalho. Esta é tradicionalmente encarada como ferramenta para o desenvolvimento do indivíduo no sentido de ampliar suas potencialidades produtivas e, com isso, permitir melhor realização do serviço e/ou a garantia de sua permanência. Nesta dissertação assumimos como objetivo a investigação sobre as disposições pedagógicas presentes na regulamentação e na execução da política pública de educação profissional brasileira, mais especificamente em cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para tanto propomos tal apreciação a partir dos enfoques conceitual, contextual e empírico. Numa apreensão teórica verificamos as contribuições de diferentes autores respeitando uma linha cronológica que se inicia no Iluminismo e se estende até a reestruturação produtiva. A partir desta base teórica identificamos duas perspectivas pedagógicas fundamentais (uma funcionalista-instrumental e outra humanista-política) acerca a educação voltada para o trabalho. Tais perspectivas, embora baseadas nos mesmos preceitos de liberdade individual e valorização da razão crítica, indicam diferentes compreensões acerca trabalho e sujeito. Discutimos o contexto da questão através das transformações no mundo do trabalho durante o século XX, as quais determinam o atual quadro de demandas por programas de educação profissional. Discutimos também sobre o contexto político brasileiro em que surgem as regulamentações sobre educação profissional. Neste sentido, realizamos o levantamento das publicações oficiais referentes à legislação da política pública de educação profissional em nível de formação inicial e continuada desde 1988. Para a análise empírica da questão proposta escolhemos por desenvolver um estudo de caso no Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz. Este projeto representa uma abrangente ação de educação profissional (28 municípios cearenses) executada pelo Governo do Estado do Ceará, mas que respeita diretrizes regulamentares em nível federal, a Lei da Aprendizagem (2000). O objetivo da pesquisa é de verificar como se efetivam neste projeto as diferentes perspectivas pedagógicas identificadas no estudo teórico. Utilizamos como fontes de evidências documentos oficiais, registros de arquivos e três entrevistas semi estruturadas com gestores desta política pública. Nestas investigações verificamos a coexistência e a complementariedade de ambas perspectivas pedagógicas na regulamentação e execução do projeto pesquisado.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Educação. Trabalho.

## ABSTRACT

Professional education in its different shapes and forms , has increasingly taken precedence in the current world of work. This is traditionally viewed as a tool for the development of the individual to broaden their productive potential and thereby enable better delivery of service and / or to guarantee its permanence. This dissertation aims to undertake research on educational provisions included in the regulation and implementation of public policy Brazilian professional education, specifically in courses of initial and continuing training of workers since the enactment of the Constituição Federal de 1988 . Much to suggest that assessment from the conceptual, contextual and empirical approaches. A theoretical apprehension track the contributions of different authors respecting a timeline that begins in the Enlightenment and extends to the productive restructuring. From this theoretical base identified two pedagogical perspectives ( functionalist - instrumental and other humanistic - political ) about education focused on work. These perspectives, although based on the same principles of individual liberty and enhancement of critical reason, indicate different understandings about work and subject. We discuss the context of the issue through changes in the working world during the twentieth century, which determine the current context of demands for vocational education programs. We also discussed about the Brazilian political context in which the regulations on professional education arise. This sense, we conduct a survey of official publications relating to the public policy of vocational education at the level of initial and continuing education legislation since 1988 For the empirical analysis of the issue proposed chose to develop a case study on the Projeto PrimeiroPasso – Jovem Aprendiz. This project represneta a comprehensive action of professional education (28 municipalities of Ceará) executed by the Governo do Estado do Ceará, but as regards regulatory guidelines at the federal level , the Lei da Aprendizagem (2000). The goal of research is to see how this project are accomplished different pedagogical perspectives identified in the theoretical study. Used as sources of evidence official documents, archival records and three semi-structured interviews with managers of this public publice. In these investigations we found the coexistence and complementarity of both pedagogical perspectives in the regulation and execution of the project researched.

**Keywords:** Public Policy. Education. Work

## LISTA DE QUADROS

|          |  |    |
|----------|--|----|
| QUADRO 1 | Fundamentos conceituais das perspectivas pedagógicas identificadas | 34 |
| QUADRO 2 | Fontes de evidências e processo de coletas para estudo de caso.    | 77 |
| QUADRO 2 | Categorias de análise para estudo de caso.                         | 80 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|          |  |
|----------|--|
| CBO      | Código Brasileiro de Ocupação  |
| CEFET    | Centro Federal de Educação Tecnológica   |
| CENTEC   | Instituto Centro de Ensino Tecnológico   |
| CESP     | Célula de Educação Social e Profissional   |
| CLT      | Consolidação das Leis Trabalhistas   |
| CNAP     | Cadastro Nacional de Aprendizagem  |
| CNE      | Conselho Nacional de Educação  |
| CODEFAT  | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador  |
| CONAP    | Catálogo Nacional de Aprendizagem Profissional   |
| CF       | Constituição Federal   |
| DIEESE   | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  |
| CCSM     | Centro Comunitário Santa Maria   |
| EPT      | Educação Profissional Tecnológica  |
| ETN      | Escola Técnica Nacional  |
| FAT      | Fundo de Amparo do Trabalhador   |
| FCPC     | Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura  |
| FECOP    | Fundo Estadual de Combate a Pobreza  |
| FNDE     | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  |
| FUST     | Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações  |
| ICMS     | Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações |
| IEP      | Instituto de Educação Portal   |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada   |
| IRPJ     | Imposto de Renda Pessoal Jurídica  |
| LDBEN    | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional   |
| MTE      | Ministério do Trabalho e Emprego   |
| ONG      | Organização Não Governamental  |
| PDE      | Programa de Desenvolvimento da Educação  |
| PLNAFOR  | Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador   |
| PPA      | Plano Plurianual   |
| PNQ      | Plano Nacional de Qualificação   |
| PROJOVEM | Promova Nacional de Inclusão de Jovens   |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica   |
| QSP      | Qualificação Social e Profissional   |
| SENAI    | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  |
| SENAC    | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial   |
| SINE     | Sistema Nacional de Emprego  |
| SRT      | Superintendência Regional do Trabalho  |
| STDS     | Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social  |

## 1 INTRODUÇÃO

A necessidade por adaptação aos preceitos de qualificação profissional chega em caráter de urgência aos trabalhadores que buscam inserção ou prosperidade no mercado de trabalho, principalmente daqueles mais jovens com menos experiências e menos tempo de formação. O aprendizado de habilidades e conhecimentos específicos se mantém como via de acesso às oportunidades. Na medida em que as exigências por qualificação atingem a sociedade em geral, surgem demandas por estratégias do Estado com fins de fomento ao trabalho e renda para a população.

As políticas públicas de educação profissional constituem tema central para o estudo escolhido. Abordar tal temática envolve a discussão de questões como: quais são os fundamentos destas políticas? Qual é o contexto político e econômico de sua formulação? Qual é o histórico destas ações no Brasil? A quem realmente servem e como são realizadas? Nesta dissertação temos como objetivo compreender acerca as perspectivas pedagógicas das políticas públicas brasileiras que envolvem educação profissional . Na medida em que o estudo sobre as políticas públicas de educação profissional consiste num tema abrangente, já que deveríamos aí considerar todos os cursos financiados pelo poder público e voltados para inserção produtiva (cursos de nível básico, técnico e superior), reforçamos aqui a especificação do nosso estudo para as ações governamentais que envolvam cursos profissionalizantes em nível de formação inicial e continuada (um dos três níveis de educação profissional determinados pelo Decreto Federal nº 5.154, de 23 de julho de 2004). Para realização dos objetivos desta dissertação propomos três enfoques de análise: conceitual, contextual e empírica.

A análise teórica acerca diferentes perspectivas pedagógicas da educação em termos de objetivos finais se efetiva no decorrer do Capítulo II. Tomando como base as influências da ideologia liberal (de valorização da razão humana e da liberdade individual) nas concepções de educação voltada para o trabalho, direcionamos nossa abordagem conceitual na busca por investigar pressupostos teóricos que possuem influência na formulação conceitual das atuais políticas públicas de educação profissional do Brasil. Sendo assim fazemos um esboço de tais das contribuições de diferentes autores obedecendo a uma

sequencia cronológica desde o Iluminismo do século XVII (John Locke, Dennis Condorcet, August Comte), passando pelas contribuições do modelo produtivo taylorista-fordista (Winslow Taylor e Henry Ford), pelas expectativas da Teoria Crítica (Max Horkheimer, Theodor Adorno e Jürgen Habermas), até chegar aos aspectos da nova morfologia do trabalho emergente na segunda metade do século XX (Robert Castel, Henrique Nardi e Ricardo Antunes). A partir daí destacamos uma dualidade de pressupostos pedagógicos fundamentais, as quais denominamos de *instrumental-funcionalista* e *humanista-política*. Esta dualidade nos é valiosa para as análises realizadas no percurso do estudo empírico.

Iniciamos a análise contextual do tema concomitante à sua apreensão teórica quando propomos a verificação sobre o histórico de acontecimentos econômicos e políticos que marcam as transformações do sistema produtivo dominante no último século. Tais transformações são acompanhadas pelo formato de organização da educação aplicada às demandas do mundo do trabalho. Acreditamos que esta elucidação seja importante para compreensão do cenário contemporâneo das relações de trabalho, no qual as diretrizes liberais de acumulação, livre concorrência e flexibilização nas contratações de pessoal, reforçam ainda mais o reconhecimento da educação profissional como fator de entrada e permanência no mercado de trabalho.

Como a questão estudada está vinculada à análise da consolidação regulamentar da política pública de educação profissional no Brasil, nossa contextualização passa pela apresentação das principais medidas realizadas pelo Estado brasileiro no sentido de consolidar as ações de profissionalização como estratégia de desenvolvimento. Neste sentido, durante o Capítulo III, resgatamos os principais acontecimentos no século XIX e XX que marcam a entrada da educação profissional na pauta do governo brasileiro, desde a simples instalação de escolas ainda no Império até a organização do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e suas implicações. Observaremos que nas últimas décadas as ações do Estado brasileiro voltadas para educação profissional tomam como prerrogativa a necessidade por ampliar a empregabilidade do público atendido, ou seja, sua capacidade técnica para inserção produtiva. Sendo assim, mediante a valorização da empregabilidade e individualização do risco social, acrescentamos ainda a esta contextualização argumentos que verificam uma leitura crítica sobre a tendência de ativação das políticas sociais, a qual torna o cidadão beneficiado corresponsável pelos objetivos de determinadas políticas públicas.

No Capítulo IV realizamos o levantamento, descrição e análise de publicações oficiais do Estado brasileiro acerca a regulamentação da política pública de educação profissional desde a Constituição Federal de 1988, quando acontece o reconhecimento da educação como um direito social dos cidadãos brasileiros (artigo 6º). Assumimos como corte analítico a regulamentação pertinente a cinco programas de educação profissional executados pelo Governo Federal brasileiro e que envolvam a profissionalização em seu nível mais básico, a formação inicial e continuada de trabalhadores, são eles: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Aprendiz, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A escolha destes cinco programas dá-se pela identificação neles de regulamentação específica, execução comprovada, além de uma perspectiva temporal que se inicia em 1996, quando acontece a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, até o ano de 2013 com a análise dos instrumentos normativos do PRONATEC, instituído pela atual gestão do Governo Federal.

No capítulo V apresentamos a pesquisa empírica empreendida por esta dissertação. Tal pesquisa se efetiva por meio de um estudo de caso que busca compreender como se efetivam a dualidade de perspectivas pedagógicas identificadas no primeiro capítulo nas diretrizes regulamentares e execução do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz. Tal projeto é financiado pelo Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP), é executado pelo Governo do Estado do Ceará através da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), possui abrangência em todas as macrorregiões administrativas do estado (com execução nos 28 municípios com maior potencial econômico), realiza educação profissional em nível de formação inicial e continuada de trabalhadores, e é regulamentada pelas diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Lei da Aprendizagem (Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000). Tais aspectos, aliados à facilidade de aproximação do pesquisador para com os dados institucionais de planejamento do referido projeto, foram cruciais para escolha desta política pública como foco do trabalho empírico.

Para a elucidação empírica elegemos sete categorias de análise com o objetivo de perceber as interseções entre a efetivação do projeto pesquisado e as contribuições teóricas (pressupostos liberais da educação para o trabalho) e contextual (histórico e regulamentações) estudadas ao longo da dissertação. As categorias de análise escolhidas foram inspiradas nas análises acerca a regulamentação dos programas federais que envolvem formação inicial e

continuada de trabalhadores (apresentadas no Capítulo 3). As categorias de análise são: contexto político e institucional de formulação do projeto; diretrizes regulamentares; público alvo, objetivos e metas pré-estabelecidas; conteúdo pedagógico; procedimentos pedagógicos de estímulo à formação humana e política; e procedimentos pedagógicos de estímulo à empregabilidade. As fontes de evidências para coleta de dados durante a pesquisa empírica foram: documentos oficiais (Leis, pesquisas e publicações no Diário Oficial da União), arquivos de registro (documentos gerenciais internos da STDS e da instituição executora do projeto), e três entrevistas semi estruturadas com gestores administrativos e pedagógicos, em diferentes níveis de hierarquia institucional, do projeto em análise.

No sexto e último capítulo verificamos as considerações finais acerca a correlação entre o aspecto teórico, contextual e empírico no estudo sobre as perspectivas pedagógicas na regulamentação e execução da política pública de educação profissional no Brasil, mais especificamente dos programas que realizam formação inicial e continuada de trabalhadores. Em caráter de síntese das conclusões podemos indicar a coexistência e complementariedade, em diferentes níveis de prioridade, das perspectivas pedagógicas *instrumental-funcionalista* e *humanista-política* nas diretrizes regulamentares e operacionais do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz. Este segue uma metodologia denominada de Qualificação Social e Profissional (QSP), a qual busca aliar saberes técnicos com saberes relacionais na sua constituição de conteúdo e métodos, mas que durante a última gestão do Governo Federal vem perdendo espaço de ação devido o menor poder orçamentário do MTE no financiamento e gestão de ações voltadas para formação inicial e continuada de trabalhadores.

## 2 BASES LIBERAIS DA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO

Neste capítulo buscamos abordar as bases conceituais da educação voltada para o trabalho. Fazemos isso inicialmente resgatando fundamentos teóricos alinhados ao pensamento iluminista de valorização da razão humana como mecanismo de progresso social e econômico. A consolidação dos valores liberais burgueses durante o século XVIII contribuiu para geração de conhecimentos e suas aplicações no âmbito político e produtivo da sociedade. Observamos, então, que a partir deste período existe uma maior integração entre as práticas educativas e as atividades de trabalho. Nosso olhar conceitual se estende para discussão sobre as bases liberais da educação segundo a ótica do principal modelo econômico de produção capitalista no início século XX: o *taylorismo-fordismo*. Depois seguimos para compreensão acerca os objetivos ideais para a educação segundo a Teoria Crítica, movimento intelectual que se iniciou na década de 1920, crítico em relação às práticas produtivas nas grandes indústrias da época e voltado para valorização da perspectiva humanista com fins no desenvolvimento político e social do sujeito. Por fim discutimos as bases liberais da educação voltada para o trabalho após a *reestruturação produtiva* emergente a partir da segunda metade do século XX, cuja organização das operações contratuais e gerenciais que ficou mais conhecida como *toyotismo*.

No percurso deste capítulo verificaremos a coexistência de duas concepções distintas (que embora não sejam opostas podem ser excludentes) sobre educação em termos de objetivo final. Ambas concepções estão ancoradas no mesmo fundamento de valorização da razão humana, no entanto representam visões distintas sobre a relação entre sujeito, sociedade e atividade de trabalho.

### 2.1 ASPIRAÇÕES ILUMINISTAS SOBRE EDUCAÇÃO

A proposta pelo corte histórico na análise dos conceitos de educação para o trabalho a partir do Iluminismo segue a proposta de Werner Markert, pesquisador de origem alemã cujo “sua trajetória foi marcada por significativas contribuições acadêmicas e científicas nas áreas de *trabalho e educação* e *sociologia do trabalho*, tanto na Alemanha

como no Brasil” (ANDRADE, 2012). Apesar de nosso estudo não se limitar estritamente a análise das contribuições do referido autor, em diversos momentos iremos utilizar seus argumentos teóricos por compreender que suas obras nos trazem um rico aparato de fundamentos para o objetivo inicial desta dissertação, que é laçar mão de uma compreensão teórica acerca as bases liberais da educação voltada para o trabalho.

Markert defende ser no movimento ideológico do Iluminismo que acontece a “reivindicação antifeudal, burguesa e revolucionária, por um desenvolvimento *omnilateral*(1) da capacidade humana” (MARKERT, 1994, p. 9). Portanto é neste contexto que podemos identificar o início (ou o resgate na filosofia clássica) de uma perspectiva teórica moderna que vislumbra a autonomia do sujeito a partir da valorização da razão humana. Segundo Markert (1994) pode-se considerar Jonh Locke como um dos primeiros autores modernos que se propõe a relacionar o conceito de educação com a sociedade e a política. Para Locke seria então necessária a construção de um modelo educacional voltado para cidadãos, que para ele eram apenas os sujeitos com propriedade privada e que pagam impostos, no intuito de desenvolver habilidades burguesas que garantam a permanência e administração de suas posses. Torna-se aqui menos importante o acúmulo de conhecimentos filosófico e científico, tomando maior destaque conhecimentos de proveito prático vinculado a uma razão instrumental necessária ao homem de negócios: “o erudito é, para o progresso social, menos importante que o cidadão virtuoso, e também administrativamente produtivo” (LOCKE *apud* MARKERT, 1994, p. 21). Observa-se ainda que para Locke não seria necessário uma educação voltada para a classe dos despossuídos já que os membros desse grupo social não podem ser valiosos para sociedade burguesa. Eram um reservatório de força de trabalho sempre disponível ao comprador (burguês contratante).

A pedagogia de John Locke influenciou o pensamento burguês na medida em que legitima a estrutura de classes em desenvolvimento na Inglaterra na medida em esta pedagogia “encerra, com relação aos interesses econômicos, o postulado iluminista da educação humana geral apenas nos que têm posses” (MARKERT, 1994, p. 22). Neste sentido, a educação como sinônimo de emancipação individual e inclusão social dissolve-se numa

---

1 O conceito de omnilateralidade é de grande importância para reflexão em torno do problema da educação em Marx. Ele se refere a uma formação humana oposta à formação unilateral provocada pelo trabalho alienado, pela reificação e pelas relações burguesas estranhadas. Na obra *O Capital* (1982), Marx desenvolve análises sobre a formação integral, ou omnilateral.

interpretação da pedagogia orientada pela prática e pela utilidade. Há ainda autores que, em paralelo ao trabalho de Locke, reforçam nas utopias sócio-revolucionárias iluministas concepções de educação aplicáveis à dinâmica do progresso burguês e industrial, as quais indiquem para o desenvolvimento de uma sociedade harmoniosa. Destacam-se aqui as contribuições dos franceses Denis Condorcet, Conde de Saint Simon e Augusto Comte, os quais foram influenciados pela obra de Jacques Rousseau. Cabe salientar a diferença entre o período histórico de industrialização entre a Inglaterra (a partir do início do século XVII) e França (somente após a revolução de 1789) e suas implicações no amadurecimento das ideologias pedagógicas.

Condorcet desenvolve um programa otimista em relação ao progresso industrial que vislumbra uma educação geral correspondente ao progresso social com fins no nivelamento da diferenciação de classes: “isto representaria um meio de atenuar a desigualdade resultante da diferença de posses, de mesclar as classes que essa diferença pretende separar” (MARKERT, 1994, p. 25). Percebe-se aqui uma forte conotação do idealismo iluminista pós-revolucionário mesclado ao conteúdo cultural de interesse burguês, já que se identificam na nova estratificação social as oportunidades motivacionais para o aperfeiçoamento profissional (por meio da educação) dos indivíduos que possuem apenas sua força de trabalho como propriedade.

Em caráter divergente às pretensões de Condorcet, mas ainda vinculado à valorização da razão humana instrumental para produção industrial, Saint Simon desenvolve uma teoria contra as camadas “ociosas” no período político pós-revolucionário francês sob o comando de Napoleão (a partir de 1815), quando fora reimplantado as velhas relações de dominação da nobreza aristocrata e das grandes indústrias. Para Saint Simon as diferenças sociais seguiriam a lógica das capacidades produtivas e “quando a hierarquia social se estrutura como hierarquia de capacidades, o fenômeno da divisão de trabalho perde seu aspecto alienador” (MARKERT, 1994, p. 30). Sendo assim, na ordem social vigente cada um seria classificado segundo suas aptidões e remunerado segundo o que produzia. “Saint Simon e seus sucessores interpretaram a educação como a totalidade dos esforços empreendidos para adequar toda nova geração à ordem social para a qual ela é convocada” (idem, p.31). O autor se torna muito importante para nosso estudo por conta de verificar, pela primeira vez, a necessidade de uma educação específica, ou profissional, para o desenvolvimento das capacidades produtivas.

O progresso da estrutura econômica burguesa aliada ao avanço racional científico no século XIX levou Augusto Comte a formular a teoria do positivismo. Esta se vincula à observação de que a ciência pode penetrar nas esferas da vida humana e natural de modo a prever seus movimentos e controlá-las a fim de garantir uma estabilidade do sistema social harmônico. A educação na teoria de Comte não teria como meta a individualidade (possibilidade de emancipação humana), mas pode ser entendida essencialmente como “difusão geral das disciplinas positivas mais importantes” (COMTE *apud* MARKERT, 1994, p. 33). O autor utiliza-se da argumentação que a classe proletária, dependente e com ações elementares para ordem social, poderiam se valer de seu tempo livre para contemplação da natureza e aproximação com a ciência positivista, e isso seria uma vantagem concreta em relação aos abastados que precisam se preocupar com o emprego de capitais e, por isso, quase sempre envolvidos com reais preocupações. No entanto Markert identifica em tais prerrogativas a justificativa pelo real interesse da educação baseada no positivismo: o disciplinamento da população e a função de enobrecer o caráter habitual do proletariado. Camuflando assim a realidade alienante vivenciada pelo trabalho manual. A ordem positiva de Comte representa o primado da dominação do conhecimento econômico e político sobre a população trabalhadora.

Vê-se, desse modo, em Comte, a inversão do princípio originalmente liberal da teoria social burguesa, que se transformou numa teoria social sadia, que quer integrar indivíduos como membros de um todo orgânico, a fim de funcionalizar o conteúdo emancipatório da educação humana geral num conceito de educação adaptado e positivo. (MARKERT, 1994, p. 35).

A concepção de educação de Comte não está mais ligada à razão do indivíduo em atividade, mas se torna instrução de “leis inalteráveis” e fatos positivos, a educação dominante já não pode mais reconhecer as exigências igualitárias de educação de Condorcet, “ela regride, em Comte, para a teoria funcional da adaptação” (MARKERT, 1994, p. 36). Neste sentido Markert analisa que Comte se distancia dos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade.

## 2.2 A DISCIPLINA NO MODELO DE PRODUÇÃO TAYLORISTA – FORDISTA

A base da Revolução Industrial, no início do século XIX, está associada à efetivação do movimento iluminista de valorização da razão e à aplicação das tecnologias emergentes no âmbito da produção fabril. Os ideais iluministas avançam para construção de uma pedagogia que ao enaltecer o potencial racional do homem lhe concede argumentos para validação da autonomia individual como forma de desenvolvimento integral do sujeito. No entanto tal sentido emancipatório do conhecimento burguês iluminista não encontrou vinculação prática perante a realidade imposta pelo avanço do modelo industrial de produção, o qual determinava a reprodução de práticas disciplinares e alienadoras.

Esta pragmática pode ser evidenciada quando Frederick Winslow Taylor (1856-1915), chamado de “pai da administração científica”, a partir das obras *Princípios de administração científica* (1911) e *Shop management* (1910), preconizou a divisão “técnica” do trabalho humano dentro da produção industrial, cuja meta assentava na busca por tornar o processo produtivo mais ágil pela subdivisão de funções, tanto na produção, como na administração. Este processo permitiria que cada funcionário cumprisse as tarefas que lhe foram designadas, com o mínimo de conhecimentos. Na lógica taylorista, toda a complexa análise e planejamento do sistema produtivo ficam a cargo particular do sistema administrativo.

Na mesma direção lógica encontramos as práticas administrativas de Henry Ford (1841-1925), o qual fez uso da concepção taylorista como base para construção da linha de montagem em sua indústria de automóveis. O objetivo do fordismo (como ficou conhecido mundialmente tais preceitos de gestão) consistiu em ampliar a produção nas linhas de montagem, tendo em vista a produção de mercadorias standardizadas para o consumo em massa. Para cumprimento desta meta, estabeleceu-se a divisão de atividades entre trabalhadores posicionados na linha de produção em série. Ao longo dessa linha, diversas funções eram aplicadas à transformação da matéria prima no produto destinado ao consumo, fato este que reduziu as tarefas à maior simplicidade possível, pelo aumento da especialização das atividades de trabalho. Nesse sistema, a criatividade dos trabalhadores foi anulada, bem como qualquer possibilidade de interferência no processo produtivo, dispensando, portanto, qualquer potencial, qualquer habilidade pessoal dos profissionais envolvidos no processo.

Neste período os programas de educação para população em geral cristalizam-se na escola primária, a qual promoveu a socialização dos indivíduos nos moldes sociedade moderna, ensinando apenas conhecimentos básicos para convivência social. A educação para o trabalho estava totalmente fora da esfera de ação da instituição escolar, e era especialmente influenciada pela estrutura produtiva de tipo taylorista-fordista. Neste modelo de produção não há necessidade, salvo raras exceções, de conhecimentos específicos para a contratação e exercício do trabalho nas linhas de produção. Os conhecimentos detidos pelos trabalhadores eram desconsiderados enquanto tal. Deveriam ser submetidos à nova disciplina da fábrica, que passava a ser organizada dentro dos métodos disciplinares. Para isso deveriam ser educados de forma a admitir os novos processos como superiores aos antigos, numa estratégia de “lavagem cerebral”, para colocar através do treinamento os novos fins e novas rotinas. Se antes a educação da força de trabalho era de competência dos pares, ou seja, entre trabalhadores, passava agora a ser organizada pela gerência que estipulava as novas rotinas e o treinamento para a aquisição das competências para seu desempenho. A nova educação não era outra coisa senão retirar dos trabalhadores a capacidade de controle de sua força produtiva. Todo controle migrava para as mãos da gerência científica.

O advento técnico e científico desenvolvido nas linhas de produção da grande indústria exerceu crescente influência sobre a formação educativa desejável para a sociedade. Neste sentido o exercício do trabalho manual no modelo fordista de produção passou a ser reforçado por uma pedagogia disciplinar nos termos de organização do modo de vida dos trabalhadores (ideologias, horários, aspirações políticas e econômicas).

Essa nova forma de produção da existência humana determinou a reorganização das relações sociais. À dominância da indústria no âmbito da produção corresponde a dominância da cidade na estrutura social. Se a máquina viabilizou a materialização das funções intelectuais no processo produtivo, a via para objetivar-se a generalização das funções intelectuais na sociedade foi a escola. Com o impacto da Revolução Industrial, os principais países assumiram a tarefa de organizar sistemas nacionais de ensino, buscando generalizar a escola básica. Portanto, à Revolução Industrial correspondeu uma Revolução Educacional: aquela colocou a máquina no centro do processo produtivo; esta erigiu a escola em forma principal e dominante de educação. (SAVIANI, 2007, p. 161).

Contudo nas fábricas, além do trabalho operário, era necessário também realizar atividades de manutenção, reparos, ajustes, desenvolvimento e adaptação a novas circunstâncias. Existiam no interior da produção tarefas que exigiam determinadas qualificações específicas, obtidas por uma capacitação específica. Esse espaço foi ocupado

pelos treinamentos organizados no âmbito das empresas ou do sistema de ensino, tendo como referência o padrão escolar, mas determinados diretamente pelas necessidades do processo produtivo. “Eis que, sobre a base comum da escola primária, o sistema de ensino bifurcou-se entre as escolas de formação geral e as escolas profissionais” (SAVIANI, 2007, p. 163). As primeiras, por não estarem diretamente ligadas à produção, tenderam a enfatizar as qualificações gerais (intelectuais) em detrimento da qualificação específica, ao passo que os cursos profissionalizantes, diretamente ligados à produção, enfatizaram os aspectos operacionais vinculados ao exercício de tarefas específicas (intelectuais e manuais) no processo produtivo.

O modelo taylorista-fordista de produção foi também amparado por diversos estudos da ascendente psicologia behaviorista, primeiramente no contexto da América do Norte depois expandida para o resto dos países industrializados, a qual iniciou estudos acerca a otimização da atividade do sujeito perante as tarefas do trabalho manual (postura, movimentação, motivação, condicionamentos, etc.). Estes conhecimentos quando aplicados ao sistema de organização da produção industrial terminam por estabelecer padrões de comportamento desejáveis para permanência ou não do trabalhador no serviço ao qual foi contratado para realizar. Neste sentido a formulação dos currículos nas escolas profissionais inicialmente organizou-se em torno de treinamentos voltados para a utilização de ferramentas nos trabalhos manuais da linha de produção.

Havia ainda, embora que numa escala muito menor, um grupo de trabalhadores considerados especialistas e que tinham função de gerenciar os diferentes espaços produtivos da indústria. Eram os chamados “funcionários de colarinho branco” (*white collors*), os quais compunham uma elite minoria responsáveis por serviços intelectuais vinculados à gestão e tecnologia. Para estes a educação profissional se fazia em ambiente exterior à indústria, nos cursos superiores de engenharia, administração, economia, direito, psicologia, dentre outros.

### 2.3 CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA CRÍTICA PARA O CONCEITO DE EDUCAÇÃO

A influência ideológica fomentada pelos ideais iluministas no âmbito político e econômico permaneceram como argumentos de legitimação do poder instituído pelo modo de

trabalho e produção industrial. A valorização da razão humana como meio de progresso social e geração de riquezas constitui-se como um primado cultural com influência nos mais diversos setores da vida humana em sociedade, e a educação assume assim destaque por constituir um mecanismo eficaz de disciplina. A dominação ideológica do capitalismo, para além do sistema econômico, atinge a dimensão formativa do sujeito social, aquele que deveria se adaptar aos mecanismos de trabalho. O formato das vinculações contratuais para produção de mercadorias e manutenção da sobrevivência passa agora, e cada vez mais intensamente, pelo modelo industrial de contratações. Diante tal quadro de dominação ficou difícil a penetração de ideais iluministas que valorizavam a formação integral do homem, uma pedagogia para o desenvolvimento *omnilateral* era divergente, se não contrária, aos preceitos de razão instrumental defendidos pelos ditames da grande indústria. “As ideias progressistas de Condorcet e Saint Simon não se realizaram. Nem a esperança de Condorcet de uma educação geral para todos, nem as camadas produtivas se reuniram em prol do interesse geral de todos os industriais” (MARKERT, 1994, p.32). Em nenhum Estado Nação europeu a classe trabalhadora foi respeitada conforme os padrões imaginados pelo Iluminismo. O que prevaleceu foi um sistema capitalista exploratório com todos seus aspectos de manipulação da força de trabalho e “adestramento” instrumental.

Como é sabido, para toda estrutura de poder existe uma resistência. Tal cenário estrutural e subjetivo da sociedade dá cabimento para a crítica de Karl Marx sobre os sistemas produtivos vigentes no final do século XIX. Entre outras análises, Marx propõe uma revisão da compreensão sobre o conceito de sujeito, atribuindo-lhe uma correlação existencial com a sociedade numa dialética materialista e histórica. “A prática social, como modo de produção histórico-concreto, significa a base/estrutura, que abrange todos os setores da vida” (MARX, p. 73). O autor defende uma concepção de formação do homem à partir da interação entre sujeito e objeto nos diversos âmbitos da existência. Aqui a dimensão do trabalho assume importância singular, já que corresponde ao mecanismo de sobrevivência física e transformações da natureza. “O trabalho significa, na sua dimensão histórica da espécie, a necessária condição e movimento de todo o programa social e é a condição de realização do ser humano. O ser humano somente se realiza no ato de sua objetivação prática” (idem, p. 75). Sendo assim, as ideias de Marx convergem para compreensão de um sujeito com determinações universalistas, o qual percorre um constante processo de apropriações e internalizações com o mundo a sua volta no sentido de concretizar sua existência. “O homem

apropria-se de um modo universal de sua essência, ou seja, como ser humano total” (MARX *apud* MARKERT, 1994, p. 74)

As contribuições de Karl Marx para constituição do método de pesquisa baseado na compreensão do materialismo histórico e dialético como base de estruturação da sociedade e formação do sujeito influenciaram, para além do movimento político socialista, diversos estudos nas áreas da Sociologia, Pedagogia, Psicologia, etc, no século XX. Chegando a década de 1920 surge em Frankfurt um movimento científico que reintroduz a condição de emancipação humana encontrada nas teorias iluministas, agregando a isto as novas dimensões de análise provenientes da teoria social dialética de Marx. Este movimento se concretiza na execução de pesquisas interdisciplinares acerca a condição humana, uma mobilização acadêmica em resistência à instrumentalização do capitalismo funcionalista e o irracionalismo nacionalista dos regimes totalitários em ascensão durante este período histórico, trata-se da *Teoria Crítica da Formação do Homem*. Para uma elucidação sobre as influências da Teoria Crítica no âmbito da educação seguimos a recomendação teórica de Markert ao destacar três autores expoentes:

Na explanação, o ponto de partida da pesquisa de Max Horkheimer, que queria salvar, mediante uma pesquisa social interdisciplinar, a abrangente reivindicação de validade e interpretação do Iluminismo contra a razão instrumental tanto das novas ciência positivas quanto do marxismo soviético contemporâneo e dogmático; a insistência de Adorno na autonomia do sujeito em oposição aos mecanismos de manipulação da indústria cultural, como as pressões de concretização da lógica da mercadoria; por fim a teoria de Habermas, que estabelece uma analogia de significado da implícita exigência de razão na ação comunicativa com a reconstrução do materialismo histórico, a fim de poder expressar analiticamente e com mais clareza as dimensões objetivas e subjetivas das tendências de universalização na modernidade. (MARKERT, 1994, p. 72).

As intenções em resgatar os ideais iluministas de valorização da razão humana, agregada ao método de pesquisa dialético materialista para constituição da Teoria Crítica, que se opõe às interpretações conservadoras, normativas e tecnocráticas do trabalho, tornam-se claras nos estudos de Max Horkheimer. Este autor dá incentivo um programa de pesquisa interdisciplinar acerca das formações sociais concretas e processos de socialização à partir de um enfoque social–filosófico, social–psicológico e político–econômico (tomando como método de observação uma integração dialética destas ciências).

Markert destaca também as contribuições de Theodor Adorno para uma concepção de educação voltada para autonomia do sujeito. Diante o quadro de massificação

da opinião pública e adesão popular ao fascismo em ascensão nos países europeus no início do século XX, Adorno acompanha a decadência do conceito burguês de educação (aquele empreendido pelas ideias iluministas de liberdade). A industrial cultural institucionalizada denotava uma consciência manipulada, além de preconizar uma visão “coisificada” e instrumental das relações humanas. “É neste sentido que Adorno se refere ao conceito de autonomia contra a compreensão tradicional de educação moral, como um a finalidade em si, ou como valores normativos eticamente fundados” (MARKERT, 1994, p. 76). Adorno esperava que a pedagogia democrática, “a educação política refletida filosoficamente e sociologicamente” (idem, p. 77), diminuísse os mecanismos de resistência e superasse a “semicultura” instaurada pelo poderio nacionalista, tornando possível o fortalecimento da autonomia do sujeito. É interessante salientar que Adorno desenvolve em suas considerações sobre pedagogia o método de *elaboração do passado* como mecanismo de fomento ao esclarecimento e à autoconfiança do sujeito, objetivos necessários de uma educação orientada para emancipação pessoal, certamente influenciado pelo movimento psicanalítico de Sigmund Freud e seus seguidores.

Cumulativamente às ideias de Adorno sobre educação voltada para autonomia do sujeito, Habermas propõe uma reconstrução da Teoria Crítica já na segunda metade do século XX. Na proposição deste autor existe uma associação entre as tendências produtivas do capitalismo (observadas pela ótica da dialética materialista característica com da Teoria Crítica) com uma *teoria geral da ação comunicativa*, proveniente das constatações acerca o mercado de trabalho cada vez mais dependente das habilidades argumentativas individuais e menos da força de trabalho manual. Seria, portanto, uma releitura dos conceitos desenvolvidos por Marx perante um novo contexto de produção e acumulação capitalista. Habermas faz, então, crítica ao modo de subjetivação consequente às estruturas dominantes de burocratização e monetarização nos sistemas sociais da modernidade que geram hábitos funcionalistas nos mais diversos sistemas de relações humanas.

Tais obrigações reprodutivas penetram em todos os poros da ação comunicativa. Daí resulta uma violência estrutural que se apropria da forma intersubjetiva da comunicação possível sem tornar-se manifestadamente como tal. A comunicação intersubjetiva se torna cada vez mais reduzida e consegue cada vez menos realizar sob estruturas sociais com base em coações sistêmico-instrumentais. (HABERMAS *apud* MARKERT, 1994, p. 78).

Como reação aos mecanismos de dominação subjetiva vigente, Habermas propõe a construção categórica de um conceito educacional integral, o qual considere a mediação dialética entre a teoria, a política e a prática educativa perante o princípio universalista nos processos de socialização do sujeito. Neste sentido a educação responde aos objetivos de qualificação individual e, ao mesmo tempo, um meio para emancipação intelectual e política. “Por meio dessa determinação dialética, o conceito de educação alcança sua dimensão social crítica, na qual sistemas universalistas de valor podem se tornar explícitos e não podem legitimar relações de dominação” (idem, p. 80). Sendo assim a educação serve “como condição para uma sociedade autônoma” (ADORNO *apud* MARKERT, 1994, p. 80). Markert reforça na teoria crítica de Habermas uma tendência de retorno ao sujeito empírico em sua rede de relações com o ambiente:

Para uma teoria dialética de educação que está no contexto de uma intermediação sujeito-objeto não reducionista, há assim a tarefa de ver o indivíduo em meio à sua rede de relações pessoais e sociais, a fim de evitar tanto uma determinação do sujeito pessoal quanto objetivista. Ao lado de fundamentos na antiga teoria crítica, vejo hoje, sobretudo em Habermas, a tentativa de relacionar interpretativamente as duas concepções, quando, no Discurso da Modernidade (1985), objetiva reconstruir as intenções da filosofia do Iluminismo com pontos de vista básicos do materialismo histórico, assim como reuni-las com fundamentos sociológicos, psicológicos e teórico-comunicativos mais recentes. (MARKERT, 1994, p. 83).

#### 2.4 A NOVA MORFOLOGIA DO TRABALHO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Como já fora evidenciado, no início do século XX observamos rápidas transformações em decorrência do modo industrializado de produção. Juntamente com as possibilidades geradas pelas mercadorias cada vez mais tecnológicas surgem problemas de ordem social e econômica gerados pela intensa urbanização e concentração de renda. No âmbito do trabalho, aparecem ainda os entraves políticos consequentes da luta de classes, que se torna irremediável diante dos absurdos de exploração do trabalhador nas linhas de produção do início do século. A tensão política entre patrões e operários caracteriza a gênese das leis trabalhistas.

Neste contexto, se estrutura em países centrais de economia capitalista o papel do Estado como ator central para conduzir estratégias de progresso, garantia de direitos e assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais. O conjunto de medidas neste sentido passou a caracterizar o *Estado de Bem Estar Social*, como preconiza John Keynes, ou simplesmente *Estado Social*, terminologia utilizada por Robert Castel (CASTEL, 2010, p. 405) por considerar que a consolidação da propriedade social, uma “propriedade de âmbito público que torna possível aos indivíduos gozar de forma igualitária os direitos de cidadão (...)”, é a condição para o modelo intervencionista assumido pelo Estado em países industrializados no período pós-guerra. Cabe salientar que neste momento o pleno emprego, ou seja, a existência de ofertas de trabalho para toda a população economicamente ativa, consiste numa garantia do *Estado Social* no sentido de assegurar estabilidade no mercado de trabalho. O formato de contratação característico do emprego (proteção nas relações contratuais com os empregadores) passou a ser predominante e a permitir a filiação do sujeito à *sociedade salarial*. “A forma societária na qual encontramos uma distribuição universal da propriedade social é a sociedade salarial” (CASTEL, 2010, p. 406). Para o autor, a relação salarial assume a função estruturante no mecanismo de objetivação da força produtiva:

Formalizando as características, dir-se-á que uma relação salarial comporta um modo de remuneração da força de trabalho, o salário – que comanda amplamente o modo de consumo e o modo de vida dos operários e de sua família-, uma forma de disciplina do trabalho que regulamenta o ritmo da produção e o quadro legal que estrutura a relação de trabalho. (CASTEL, 2010, p. 419).

Acontece que este modelo de gestão pública só é sustentável na medida em que o setor econômico (especialmente a indústria) continua a crescer, aumentando sua produção e sua capacidade de absorver mão de obra. No momento em que as mercadorias não encontram facilidade de escoamento (devido à saturação dos mercados consumidores, à concorrência internacional e às restrições de matéria prima – o petróleo) o mecanismo de produção em massa entra em crise, e foi isso que aconteceu à partir da década de 70 no ciclo internacional do capitalismo. O modelo de produção industrial denominado de *fordismo* ou *taylorismo*, caracterizado pela disciplina da relação salarial inscrita nas contratações de trabalhadores protegidos pela regulamentação do Estado e com direitos sociais provenientes de sua filiação à sociedade salarial, assume ritmo decrescente até entrar em colapso por conta do descompasso entre o avanço na conquista por mercados consumidores e gastos do setor

público. “A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação mudou tudo” (ANDERSON, 2007, p. 10). A partir daí as medidas neoliberais, defendidas pelo setores patronais, passaram a ganhar terreno. Para manter a estabilidade monetária e o crescimento do capitalismo, alguns governos passaram a adotar como estratégias: contração da emissão monetária, elevação dos juros, rompimento com o poder dos sindicatos, a diminuição com gastos sociais e nas intervenções econômicas, bem como a restauração da taxa “natural” de desemprego. Tais medidas são amplamente difundidas no início da década de 1980 com a eleição, em países de capitalismo avançado, de governos explicitamente empenhados em pôr em prática o programa neoliberal.

Neste contexto econômico o desemprego se configura como o grande problema da sociedade moderna, se antes as lutas operárias eram por melhores condições de trabalho, após a década de 70 as reivindicações passam a ser pela própria oportunidade de trabalho. O Estado assume sua ineficiência para manter os direitos à *propriedade social*, os quais só aumentavam de demanda por conta das necessidades de uma sociedade sem emprego. A indústria necessita novamente de transformações em seu formato de produção, que se torna ainda mais tecnológico e especializado, por isso com menos necessidade de mão de obra.

Paralelo ao avanço das medidas neoliberais, com o objetivo de restabelecer o crescimento do capitalismo, devemos atentar para o fenômeno da *reestruturação produtiva*. “A reestruturação produtiva pode ser definida como a transformação do modelo de acumulação taylorista-fordista no contexto do estado-nação para a acumulação flexível no contexto da globalização” (NARDI, 2006, p. 53). As inovações tecnológicas, essenciais para este processo, estão relacionadas ao advento da terceira revolução industrial (produto da união das telecomunicações e da informática). “Além da alteração da base técnica, o novo modelo tecnológico está relacionado a uma reformulação das formas de gestão e do valor moral atribuído ao trabalho” (Idem, p. 55). Concomitantes ao processo de reestruturação produtiva estão as possibilidades de mercado a partir da divisão internacional do trabalho, as novas formas de contratação de trabalhadores (a flexibilização do mercado de trabalho) e a globalização da economia (ou mundialização do capital – como preferem denominar alguns teóricos), que é caracterizada pela política de abertura aos mercados internacionais. Ou seja, percebe-se aqui, diante dos aspectos políticos e econômicos imperativos ao momento

histórico internacional da *reestruturação produtiva* que há a prevalência do livre mercado em detrimento às questões sociais.

A abertura dos mercados é fundamental para a estratégia de manutenção da dominação e como forma de superação da crise do fordismo nos anos 70. A exploração de novos mercados é a disputa-chave na definição do poder competitivo das empresas transnacionais. As políticas neoliberais são orientadas pela concepção do mercado como força reguladora por excelência. Neste sentido, a principal recomendação das instituições internacionais aos países de economia emergente consiste na reforma / redução / eliminação das barreiras protecionistas e na desregulamentação das relações de trabalho. É por esta razão que Sader (1996) caracteriza o neoliberalismo como um modelo hegemônico que nasce da crítica ao Estado Social e do esgotamento do fordismo como modo de regulação. (NARDI, 2006, p. 55).

A implantação predominante do maquinário técnico e científico nas linhas de produção amplia o desemprego e, com isso, o exército de reserva (composto por ex operários em estado de vulnerabilidade e suscetíveis às exigências de um mercado de trabalho cada vez mais restrito). A cultura fordista de divisão do trabalho altamente especificada, com o predomínio de atividades manuais, é paulatinamente substituída pela utilidade do trabalhador polivalente e multifuncional. Neste sentido, aliados à tecnologia e sua consequente utilização para substituir a mão de obra humana - gerando uma verdadeira “limpeza” nas linhas de produção -, destacam-se fenômenos como a flexibilização dos contratos de trabalho (mudanças nas normas de compra e venda da mão de obra fomentando a informalidade) e a precarização das condições de trabalho (situações adversas de execução do serviço) como realidades contingentes de uma *nova morfologia do trabalho* a partir da década de 80. As formas de filiação do empregado passam por mudanças, o trabalhador fica mais inseguro quanto sua vinculação e passa a buscar por métodos individuais de aprimoramento e concorrência.

Esta “nova” morfologia do trabalho é, portanto, a base realística para o presente estudo. O desemprego estrutural consiste num dos principais entraves para o acesso às oportunidades de educação, cultura, consumo, saúde, entre outros. Principalmente num país como o Brasil, que ademais seu desempenho positivo na geração de emprego e renda durante a última década, ainda é um país marcado por um Estado deficitário que oferece serviços de forma precária e mal distribuídos. Sendo assim, a renda por meio do trabalho parece ser a única chance que o cidadão encontra para garantir sua qualidade de sobrevivência, e isso se

complica num quadro de restrição do emprego formal. A realidade da concorrência pelas oportunidades de colocação no mercado marca novamente o surgimento de discursos que enaltecem a educação profissional como mecanismo de garantia para inserção. A dificuldade de acesso ao trabalho se denota ainda mais preocupante no segmento da juventude, parcela da população com baixa escolaridade e sem experiência antecedente, constituindo num grupo social mais vulnerável aos impactos da flexibilização e precarização laboral.

Diante da diminuição do quadro de funcionários nas linhas de montagem e o aumento da produção industrial (devido o advento da tecnologia robótica), os setores do comércio e serviços passam a assumir destaque pela absorção desta mão de obra evasiva. Tais atividades se efetivam como necessárias para o escoamento das mercadorias produzidas pela indústria, e por isso recebem investimentos e incentivos por parte dos governos. Com lógicas de mercado específicas o setor de serviços exige um aparato de disciplina e competências diferente para realização do trabalho, no entanto muitas vezes com o desrespeito às conquistas das leis trabalhistas. A necessidade pelas capacitações profissionais se torna cada vez mais prerrogativa de diferenciação e destaque para conquista e manutenção do trabalho. Existe “um aumento das atividades dotadas de maior dimensão intelectual, quer nas atividades industriais mais informatizadas, quer nas esferas compreendidas pelo setor de serviços ou nas comunicações” (ANTUNES, 2005, p. 63). A execução de funções diversificadas em menor período de tempo passa a ser exigência de um mercado informacional e dinâmico, exigindo do trabalhador adaptação individual aos ditames competitivos. O individualismo é sem dúvida uma das marcas sociológicas mais observadas no final do século XX.

A flexibilização das relações de trabalho permite inúmeras formas de contratação e para se compreender a *nova morfologia trabalho*, a classe trabalhadora de hoje, é preciso partir de uma concepção ampliada daquilo que se apresenta como a realidade para as vinculações de trabalho. “Ela compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho, não se restringindo a trabalhadores manuais diretos.” (ANTUNES 2005, p. 81). Para o autor, a *classe-que-vive-do-trabalho*, deve também incorporar além do proletariado industrial, os assalariados no setor de serviços, o proletariado rural e todos os trabalhos informais. Sendo assim a categoria trabalho permanece central para organização da sociedade. Sua consequência na vida objetiva perpetua um modelo de subjetivação marcado pela necessidade de acesso ao conhecimento, pela fluidez das relações contratuais, pelo enaltecimento da autonomia e criatividade; mas também pela insegurança,

pelos trabalhos precarizados e pela prevalência das leis do mercado sobre as necessidades coletivas dos cidadãos.

#### 2.4.1 A Educação Profissional no Contexto do Mercado de Trabalho Flexível

Como já fora evidenciado, as rápidas transformações no setor da indústria são motivadas pela necessidade de uma reestruturação produtiva aliada à aplicação crescente da tecnologia nas linhas de montagem. Tal realidade traz a necessidade de adaptação dos trabalhadores ao novo modelo de exigências. Ao contrário do fordismo, em que um trabalhador realizava somente uma única função específica, agora um mesmo trabalhador é responsável por funções diversas, executando-as conforme as necessidades da empresa. Observa-se, então, que os programas de educação profissional se voltam para atividades mais intelectualizadas, direcionadas para a manipulação de máquinas, manutenção, organização do sistema produtivo, monitoramento de riscos, entre outros. Além disso, desenvolvem-se nos setores administrativos atividades vinculadas às funções de planejamento, projetos, recursos humanos e comercialização. O quadro de demandas para o trabalho nas indústrias se diversifica na mesma amplitude e rapidez com que a tecnologia é integrada ao sistema produtivo. A educação profissional acompanha, portanto, esta dinâmica de modernização e diversificação, passando a ser considerada até como condição para o desenvolvimento de parques industriais. As novas expressões da relação entre trabalho e aprendizagem se voltam para uma profissionalização coerente com as demandas de conhecimento técnico, produção e comercialização dos bens de consumo e serviços.

Diante a percepção que o nível de crescimento da indústria estava não apenas no seu potencial tecnológico agregado às máquinas, mas sim também na capacidade produtiva e inovadora de seu quadro de funcionários, o sujeito trabalhador assume um papel mais preponderante dentre as prioridades da organização. Retornando às contribuições de Werner Markert:

A principal consequência da introdução de novos conceitos de produção foi a compreensão de que uma empresa moderna se definia como “uma organização que aprende” (learning organization) e o pessoal não era mais visto como objeto de um planejamento centralizado, mas como potencial humano (MARKERT, 2004, p. 141)

Neste novo modelo de organização sistêmica da produção e serviços das empresas modernas identifica-se uma mudança no *status* do trabalhador e na sua consciência tradicional. Tal inovação está vinculada à possibilidade deste sujeito articular seu interesse no ambiente profissional como indivíduo que procura estabelecer uma relação humana entre as condições no trabalho e sua vida social. Tal perspectiva de aproximação da realidade laboral com os valores humanos incute na compreensão de que “o trabalhador precisa de sua competência profissional, mas também de sua competência individual, a qual possibilita sua participação consciente no trabalho e na sua vida política e cultural” (MARKERT, 2004, p. 128). As influências deste novo modelo de trabalhador no âmbito da educação profissional denotam que “os objetivos de uma aprendizagem para o novo mercado de trabalho deveriam ter uma relação com as formas interativas de comunicação no trabalho e na vida, para que as competências instrumental e comunicativa tivessem uma melhor interligação com a prática pedagógica” (idem, p. 135).

Destacamos que desde o início da reestruturação produtiva e a crise do modelo industrial de contratação o setor de serviços desponta como alternativa de colocação para pessoas em busca de trabalho. Este movimento é comprovado pela constatação de que atualmente 67,5% dos empregos formais no Brasil são originados no setor de serviços (IPEA 2010). Enquanto que amplo e diversificado, o fortalecimento do setor de serviços torna-se cenário comum de inúmeros fenômenos contemporâneos da nova morfologia do trabalho. Além dos aspectos de flexibilização e precarização já evidenciadas, observamos a tendência pela individualização da responsabilidade de conseguir o emprego. Ou seja, a possibilidade de participação ativa no mercado denota a necessidade de obter comportamentos e conhecimentos específicos para ampliar as chances de sucesso profissional de um sujeito perante a concorrência. Tais padrões de atitudes precisam ser assimilados e aqueles trabalhadores que melhor se adaptarem aos “ritmos” do mercado mais competitivos se tornam para alcançar estabilidade e progressão financeira. Esta ideologia, claramente ancorada em preceitos liberais, encontra força num contexto de desemprego. A prerrogativa fundamental parece estar na autonomia do sujeito que busca seu espaço no mercado de trabalho, sua sagacidade pelo melhor desempenho, ética e compromisso com os parceiros, capacidade de gestão, a primazia do conhecimento individual, do acesso à informação, a capacidade de apresentar respostas rápidas e criativas aos problemas do dia a dia, enfim, o fator de destaque individual está no *espírito empreendedor* que determinado sujeito consiga efetivar em sua

história de vida profissional. Esta compreensão nos será valiosa quando estivermos analisando o modelo de *ativação das políticas sociais*, aquelas que enaltecem este tipo de compreensão como estratégia de desenvolvimento social e econômico.

Certamente, com a economia globalizada e com as frequentes inovações tecnológicas, não podemos falar em trabalho sem colocar como destaque o conhecimento e a informação, que devem ser perseguidos em todas as etapas do processo produtivo. Dessa forma, a educação profissional contribui para o desenvolvimento à medida que dá suporte à formação de trabalhadores competitivos, eficientes e produtivos, capazes de elevar os padrões atuais de inovação tecnológica do país. “Trata-se de atender ao desenvolvimento, cuja origem é o liberalismo clássico de Adam Smith, pois o cerne é o crescimento econômico, com suporte no aumento da produtividade do trabalho – intensificada pela divisão social e técnica” (DELUIZ e NOVICKI *apud* SOUSA 2011, p. 35). Essa noção pressupõe aumento da competição, eficiência e produtividade do trabalho induzida pelo capital, com a finalidade de garantir maior valor agregado aos bens de consumo e serviços ofertados.

## 2.5 DUALIDADE DE PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO MODERNA

Durante este capítulo nos detivemos no interesse de apresentar as principais perspectivas pedagógicas elaboradas sob os princípios liberalistas. Fizemos isso obedecendo a uma sequência cronológica desde o Iluminismo do século XVII até os aspectos da nova morfologia do trabalho emergente na segunda metade do século XX. Tal apreensão nos é importante para que a partir daí possamos identificar as principais tendências conceituais da educação voltada para o trabalho na evolução do pensamento moderno.

Analisando as contribuições apresentadas verificamos uma dualidade de pressupostos educacionais que, embora não necessariamente se excluam e ancoradas no mesmo fundamento de primazia da razão humana, indicam concepções distintas do indivíduo em relação ao trabalho e sociedade. De um lado, um primeiro pressuposto pode ser descrito em termos mais instrumentais e funcionalistas, que observam na educação um instrumento disciplinar, mecânico e racionalista. A educação tem aqui o papel de capacitar e tornar produtivos os indivíduos para composição de trabalhadores que melhor se adaptem às

condições e exigências do sistema produtivo dominante. De outro lado, um segundo pressuposto se fundamenta na educação como meio de emancipação do indivíduo, dotando-o de capacidade racional crítica que permita seu melhor posicionamento político e profissional no percurso de sua inclusão, cidadania e transformação ao ambiente social. Se faz referência aqui a uma visão mais tradicional acerca princípios da ação humana conforme o liberalismo iluminista, bem como às perspectivas sobre educação encontradas na Teoria Crítica.

Para esclarecer esta dualidade apresentamos o quadro demonstrativo a seguir.

#### QUADRO 1 – Fundamentos conceituais das perspectivas pedagógicas identificadas

| Tendência Educacional        | Base Teórica  |
|------------------------------|---|
| Funcionalista e Instrumental | <p>Compreensão baseada nas afirmações encontradas em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Jonh Locke, quando defende uma educação com o intuito de desenvolver habilidades burguesas que garantam a permanência e administração de suas posses, além da não necessidade de educação voltada para a classe dos despossuídos;</li> <li>* Saint Simon ao se referir à educação como a totalidade dos esforços empreendidos para adequar toda nova geração à ordem social;</li> <li>* Positivismo de Augusto Comte ao afirmar que a educação não teria como meta a individualidade (possibilidade de emancipação humana), mas sim a difusão geral das disciplinas positivas mais importantes para o progresso econômico e social. Uma educação interessada no disciplinamento da população para o exercício do trabalho;</li> <li>* Princípios administrativos de W. Taylor e H. Ford onde prevalecem a premissa do trabalho operário repetitivo, não especializado e disciplinado para produção industrial em massa.</li> </ul>               |
| Humanista e Política         | <p>Compreensão baseada nas afirmações encontradas em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Denis Condorcet quando desenvolve um programa otimista em relação ao progresso industrial que vislumbra uma educação geral correspondente ao progresso social com fins no nivelamento da diferenciação de classes, um meio de atenuar a desigualdade resultante da diferença de posses, de mesclar as classes que essa diferença pretende separar;</li> <li>* Movimento humanista baseado em teorias marxistas sobre o processo de desenvolvimento do sujeito em relação ao seu contexto social e histórico, a Teoria Crítica da Formação do Homem, onde destaca-se: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adorno se referir à educação como um meio para a autonomia e contra a compreensão tradicional de educação moral, como um a finalidade em si, ou como valores normativos eticamente fundados. Adorno esperava que a pedagogia democrática, a educação política refletida filosoficamente e sociologicamente;</li> </ul> </li> </ul> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>- Habermas propõe a construção categórica de um conceito educacional integral, o qual considere a mediação dialética entre a teoria, a política e a prática educativa perante o princípio universalista nos processos de socialização do sujeito. Neste sentido a educação responde aos objetivos de qualificação individual e, ao mesmo tempo, um meio para emancipação intelectual e política;</p> <p>* Argumentos gerenciais de valorização do potencial humano nas empresas a partir da segunda metade do século XX (reestruturação produtiva), os quais conduzem a formação do trabalhador para a necessidade constante de atualizar seu conhecimento instrumental, além da capacidade comunicativa e relacional na realização do serviço. Por mais que estas exigências não representem precisamente uma tendência humanista, pois estas mudanças de concepção servem prioritariamente ao acúmulo de capital, devemos observar que há aqui a consideração da primazia humana na qualidade do trabalho individual e coletivo.</p> |
|--|---|

*Fonte: Elaboração própria do autor*

Tais fundamentações nos orientam para um olhar crítico mais apurado durante as análises empreendidas nos capítulos posteriores. Principalmente no estudo sobre as regulamentações brasileiras acerca educação profissional – mais especificamente acerca os programas de formação inicial e continuada (capítulo 3) –, como na compreensão do estudo empírico realizado junto a um projeto de educação profissional executado no âmbito da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS/CE).

### **3 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL**

Seguiremos a abordagem da questão escolhida com a apresentação de fatos que marcam a entrada da educação profissional na pauta da agenda pública brasileira. Inicialmente faremos um breve levantamento histórico de acontecimentos importantes no contexto brasileiro a partir do início do século XIX até o final do século XX, quando se dá promulgação da última Constituição Federal de 1988. Posteriormente escolhemos por caracterizar o conjunto de influências econômicas e políticas que demarcam as atuais demandas pela educação profissional no país, bem como o conjunto de medidas regulamentares adotadas pelo Estado brasileiro para o financiamento e execução de políticas públicas de educação profissional no nível de formação inicial e continuada de trabalhadores.

#### **3.1 BREVE HISTÓRICO DA PROFISSIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Neste item apresentamos os principais fatos concernentes à legislação e programas voltados ao fomento da educação profissional no Brasil até a promulgação da Constituição de 1988. Faremos tais evidências observando a pesquisa realizada por Paulo Boccheti publicada no livro: *Formação Profissional no Brasil* (organizado por Werner Markert, 1997).

Antes mesmo da vinda do Príncipe Regente D. João VI ao Brasil, já havia uma manifestação de aprendizagem de ofícios que vale destaque, tratava-se daquelas desempenhadas pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, em 1779, como foco de aprendizagem de ofícios nos serviços de construção naval. Com a chegada de D. João VI e sua permissão para a implantação de estabelecimentos industriais no país, foi criado o Colégio das Fábricas com a finalidade de atender à educação dos artistas e aprendizes que vinham de Portugal, isso por volta de 1808.

Uma sucessão de projetos sobre escolas profissionais e suas características se verifica até 1879, quando é baixado o Decreto que reforma o ensino primário e secundário da Corte e o ensino superior do Império, incluindo a criação de escolas profissionais e especiais destinadas a dar instruções técnicas de interesse das indústrias dominantes e ensino prático de artes e ofícios de mais imediato proveito para a população e o Estado. Percebe-se, diante o levantamento histórico, que o ensino de ofícios restringia-se à escória da época, como eram chamados esses desafortunados. Nenhuma tentativa de organização foi concebida para alterar esse quadro de segregação, sem falar que os ofícios aprendidos não resultavam em benefícios próprios.

Essa destinação do ensino aos desprovidos, bem como a clara obediência ao fato de que só a estes se destinava, começou a ter seus opositores. Tal clamor fez com que Pedro II, num dos últimos momentos da monarquia, pedisse à Assembléia Geral Legislativa pela criação de escolas técnicas adaptadas às condições locais. No entanto, se por um lado, o pedido de Pedro II era o acolhimento às solicitações, por outro, permaneceu ainda a iniciativa de cada província criar escolas dirigidas exclusivamente aos desafortunados.

As modificações no país com a Proclamação da República não calaram os opositores do ensino de ofícios restrito aos desprovidos, porém a imprecisão do conceito de ensino profissional começou a ser matéria apenas de discussão e retórica. Um mês antes de Afonso Pena assumir a Presidência da República, em manifesto, ele afirmou que a criação e multiplicação de institutos de ensino técnico e profissional muito poderiam contribuir, também, para o progresso das indústrias, pois proporcionariam um quadro profissional composto de mestres e operários instruídos. Era natural que a discussão ganhasse evidência, já que as indústrias brasileiras haviam crescido bastante nos primeiros nos primeiros 20 anos da república.

Com o falecimento de Afonso Pena em 1909, Nilo Peçanha assumia a presidência e buscou a solução do problema do ensino apropriado à formação do operário nacional através do Decreto 7.566, criando nas capitais dos Estados da República as Escolas de Aprendizes Artífices para o ensino profissional primário e gratuito. Seguindo as tendências do antecessor, Venceslau Brás assumiu a Presidência da República em 15 de novembro de 1914 e em 1917 articula junto a Prefeitura Municipal do Distrito Federal para fundação da Escola Normal de Artes e Ofícios Venceslau Brás, com a finalidade de preparar professores, mestres e contramestres para estabelecimentos de ensino profissional.

Com a revolução de 1930, o governo provisório assumia o poder e trabalhava as reformas. A educação seria, então, regulada pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), recém-criado. Uma das primeiras medidas emanadas pelo novo ministério, de acordo com a política do novo governo, foi que “não se cuidaria mais de instrução e sim de educação” (MARKERT, 1997, p. 151).

Para nosso estudo em particular um acontecimento durante o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945) ganha importância especial. Trata-se da aprovação e promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943. Pressionado pela necessidade de institucionalizar o conjunto de leis trabalhistas, devido a criação do Tribunal de Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o governo brasileiro formula uma série de instrumentos normativos para regulamentar as contratações de pessoal, firmando direitos e deveres do sujeito trabalhador e da empresa contratante. Tais medidas foram agrupadas na CLT que, ainda hoje, mediante algumas atualizações, vigora como manual de normas legais para o assunto. Nesta Consolidação está estabelecido em seus Artigos 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433 detalhes sobre a contratação de pessoa na condição de *menor aprendiz*. Fica estabelecido que é ilegal a contratação de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendizagem, que consiste num contrato de trabalho por tempo determinado no qual o sujeito tem por direito e obrigação frequentar o ensino regular (profissionalizante ou não) e, no outro expediente, trabalhar numa empresa com sob orientação de um tutor e preservado pelos direitos a férias e décimo terceiro salário. As indústrias com um quadro de funcionários acima de 100 empregados passam obrigatoriamente a ter que preencher as vagas com um percentual de aprendizes. Recentemente houve algumas modificações nas diretrizes concernentes ao contrato de aprendizes nos anos 2000 e 2005 (Leis Nº 10.097, de 19/12/00 e Nº 11.180, de 23/09/05), quando ficou estabelecida a chamada Lei da Aprendizagem. Trataremos mais detalhadamente desta Lei posteriormente quando estivermos apresentando o Programa Aprendiz, um dos cinco programas estudados pelo trabalho empírico.

Ainda no governo de Vargas, em 1942, dá-se a criação do Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (SENAI), instituição responsável, inicialmente, pela qualificação e requalificação de trabalhadores, que estejam em atividade no serviço industrial, para as diferentes técnicas produtivas. Também em 1942 surgia a Lei Orgânica do Ensino Industrial.

De 1942 a 1960, a Escola Técnica Nacional (ETN) cumpre o seu papel de laboratório das práticas em educação, especialmente da área técnica. O desenvolvimento

industrial brasileiro e a conseqüente imersão na tecnologia tornaram o país devedor de uma proposta de educação tecnológica mais apropriada, a ETN buscava suprir estas demandas através de cursos técnicos voltados para o setor produtivo.

Há uma segunda fase temporal que merece destaque, trata-se do período à partir de 1961 a 1978, quando acontece a criação de unidades dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) nas unidades federativas de todo país, tendo por objetivos: (1) ministrar ensino em grau superior de graduação e pós-graduação, visando à formação de profissionais em engenharia industrial e tecnólogos de licenciatura plena e curta com vistas à formação de tecnólogos; (2) ministrar ensino de 2º grau e de formação de auxiliares e técnicos industriais; (3) promover cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, objetivando a atualização profissional na área industrial; e (4) realizar pesquisas na área técnica industrial, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade, mediante cursos e serviços.

## 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

### 3.2.1 Contexto Econômico e Político

O Brasil assume peculiaridades intrínsecas ao seu modo de industrialização tardio e desmobilização social para com exigências por ações governamentais de regulação do mercado de trabalho e garantia de direitos civis. Durante o início do século XX, quando se dá a expansão da produção industrial interna, o país demonstra certa tendência à estabilidade do emprego. Era época de consolidação do mercado consumidor brasileiro, bem como fortalecimento da indústria nacional – que crescia principalmente no ramo da transformação de matéria prima para exportação. Com esta tendência, nasce a necessidade de grandes investimentos em infraestrutura por parte dos governos, com a construção de portos, rodovias, hidroelétricas, parques industriais, etc. Até mesmo a construção da cidade que hoje é a capital do país. Sendo assim, até a década de 70, “em meio ao contexto de consolidação e expansão da força produtiva do capitalismo, houve grande demanda por mão de obra para viabilizar este processo” (POCHMAM, 1999, p. 35). Uma realidade que não chegava a ser um paradigma de

*pleno emprego* vivenciado pelos países desenvolvidos da época, mas com certeza as taxas de desemprego eram bem reduzidas em relação às três últimas décadas do século.

No entanto, paralelo ao processo de estruturação do mercado de trabalho deste período, o Estado brasileiro demonstra a falta de iniciativas quanto às políticas de proteção ao trabalhador. Até mesmo o carro chefe das políticas de trabalho que é o seguro desemprego, apesar de previsto, não era executado por falta de regulamentação. Diante este quadro havia a presença recorrente dos problemas tradicionais do mercado de trabalho, tais como: baixos salários, informalidade da mão de obra, heterogeneidade dos postos de trabalho e subemprego. Já na década de 80, diante do agravamento da crise internacional do capitalismo que já se estendida no panorama internacional desde o início da década de 70, a economia brasileira entra em extraordinária recessão, com aspectos problemáticos expressos no aumento da dívida externa, na expansão das práticas neoliberais de privatizações e desemprego, no “desassalariamento” das ocupações, nos baixos investimentos em infraestrutura e inovação tecnológica, e ainda, para piorar o anteparo, no crescimento da população que necessitava ser amparada pelas políticas assistenciais. O cenário político brasileiro também sofre intensa transformação durante a década de 80, é neste período que acontecem as movimentações sociais em prol do fim da sucessão de governos militares e redemocratização da participação popular na eleição dos governantes. O movimento conhecido como “diretas já” (1983 – 1984) evidencia a organização e pressão popular suficiente para que em 1985 seja eleito o último presidente de forma indireta (Tancredo Neves e Jose Sarney - vice) e em 1986 seja empossada a Assembleia Nacional Constituinte com a missão de elaborar uma nova constituição para o país, a qual foi promulgada em 5 de outubro de 1988. A primeira eleição direta após o regime militar, que se estendia desde 1964, foi em 1989 com a eleição de Fernando Collor para Presidência da República.

### 3.2.2 Regulamentação

Diante o cenário de risco social e instabilidade política nascem pressões populares por uma Reforma Constituinte, pois a Constituição em vigor ainda representava padrões tradicionalistas do poder militar que governou o país por mais de 30 anos. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 é um marco para determinação da educação como um direito

social, e que o Estado é responsável pela garantia desse direito aos cidadãos. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (CF 1988, Artigo 6). A Constituição Federal de 1988 estabelece também que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (CF 1988, Artigo 205).

O cenário político de pressão popular por participação democrática e medidas de inclusão social e produtiva, somado ainda ao contexto de diminuição de empregos no mercado de trabalho formal, possibilita que a educação profissional passe a ganhar maior importância nas decisões governamentais para financiamento das políticas compensatórias de emprego. Abre-se, ainda, espaço para o diálogo entre setores público, privado e sociedade civil organizada sobre as medidas a serem adotadas pelo Estado. As demandas abordavam a necessidade por ações voltadas para elevação da capacidade de inserção profissional de pessoas que estejam fora do mercado de trabalho, ou que estejam precisando aprender novas técnicas de execução do serviço no local em que já trabalham.

Um fato a se destacar no contexto da década de 90 foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996- Lei Complementar prevista no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988), quando a educação profissional é regulamentada (artigos 37, 38 e 39) e passou a ter identidade própria, pois até então esteve agregada ao ensino de 2º grau (atual ensino médio). Segundo o texto da Lei, a característica marcante da educação profissional é a sua capacidade de integrar-se “às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia”, com vistas a conduzir o educando “ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” (LDBEN, art. 39).

Segundo alguns autores críticos da LDBEN, o objetivo da distinção entre educação formal do ensino médio e ensino profissionalizante foi de criar cursos que garantam perspectivas de trabalho para os jovens e facilitem seu acesso ao mercado; que atendam, também, os profissionais que já estão no mercado, mas sentem falta de uma melhor qualificação para exercerem suas atividades, e, ainda, sejam instrumento eficaz na reinserção do trabalhador no mercado de trabalho. A educação profissional, a partir da LDBEN, passou a

ser considerada complementar à educação básica, podendo ser desenvolvida em escolas, em instituições especializadas ou no próprio ambiente de trabalho. O disposto dá ênfase à operacionalização da educação profissional a partir das escolas técnicas federais, estaduais, municipais e privadas, sendo que, nestas últimas, estão incluídos os estabelecimentos do chamado “Sistema S” e instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

No Brasil, a década de 90 foi um período marcado por medidas neoliberais de recuperação da economia capitalista, onde claramente havia a escolha política pela priorização dos interesses econômicos dos bancos e das grandes corporações produtivas. O maior exemplo de política pública de educação profissional neste período foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), um programa do Governo Federal brasileiro que se propôs a democratização do acesso à qualificação profissional de 1995 até 2002. No percurso do trabalho empírico faremos uma análise mais detalhada sobre algumas de suas diretrizes pedagógicas.

No período posterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), uma série de instrumentos normativos provenientes do Poder Executivo restringiram a oferta de ensino médio e técnico, a expansão da rede federal de educação profissional, a redução de orçamento etc. Tais medidas tornaram-se alvo de críticas por parte de entidades científicas, órgãos políticos de representatividade dos trabalhadores e intelectuais. Os resultados desses eventos apontaram, dentre outras demandas, para necessidade de revogar os instrumentos normativos da educação profissional, pois representavam um retrocesso na esfera educacional. Sendo assim, no ano de 2004 é promulgado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva o Decreto Federal nº 5.154, de 23 de julho de 2004, este instrumento modifica e revoga o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamentava os artigos 36, 37, 38 e 39 da LDBEN, estabelecendo então novas determinações concernentes à educação profissional.

O novo dispositivo trata de reforçar o caráter específico da educação profissional e a diferenciam da educação de ensino médio. O Decreto nº 5.154 permitiu ainda a oferta da modalidade de ensino médio integrado ao ensino técnico. É importante também salientar que este novo Decreto criou três níveis de classificação no que se refere à educação profissional: I- formação inicial e continuada de trabalhadores; II – educação profissional técnica de nível médio; e III – educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. O que basicamente diferencia estes três níveis de educação profissional consiste na quantidade de carga horária dos cursos e a escolaridade prévia mínima exigida.

Para o estudo da questão proposta nesta dissertação nos concentraremos na análise das regulamentações relacionadas ao nível de formação inicial e continuada de trabalhadores, o nível mais básico de formação, com menos carga horária de período letivo, além de uma abrangência menos específica de público alvo (já que para participar destas ações basta ter concluído o ensino fundamental da escola regular). Dessa forma, seguiremos durante a pesquisa empírica com o levantamento de informações acerca os pressupostos pedagógicos de cinco programas do Governo Federal que, dentre suas ações programáticas, executem cursos de educação profissional deste nível. Nossa escolha pelo estudo da formação inicial e continuada de trabalhadores, além do motivo estratégico de corte metodológico, está no fato de ser o nível de educação profissional mais abrangente e genérico. Sendo assim podemos ter uma noção mais próxima dos aspectos pedagógicos condizentes com a educação profissional oferecida pelo governo com fins de fomentar o início de um itinerário formativo para pessoas que se encontram numa situação mais vulnerável frente as oportunidades de trabalho existentes, portanto a faceta da política pública de educação profissional que chega mais próximo da realidade flexível e instável da grande massa de trabalhadores brasileiros.

Após quase uma década perdida para educação profissional pública, essa modalidade ressurge no panorama brasileiro, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Na primeira década do século XXI, o desenvolvimento social e sustentável tornou-se o cerne das políticas para educação profissional e tecnológica. Segundo o estudo organizado por Antônia de Abreu Sousa (2011), enfaticamente, no ano de 2005 ocorreu o Pacto pela Educação Profissional, por meio do documento intitulado: *Por uma Profissionalização Sustentável*; resultante da articulação entre o Ministério da Educação, diversos conselhos federais e sindicatos de profissionais da área de educação.

A profissionalização sustentável, de acordo com o documento do pacto, pressupõe a atualização e o acompanhamento da rápida transformação tecnológica do mundo atual e a garantia dos direitos sociais do trabalhador. Assim, a educação profissional e tecnológica é enfatizada como política pública, e, como tal, é considerada como direito e bem público, “(...) condição de desenvolvimento humano, econômico e social, comprometida com a redução das desigualdades sociais e regionais e deve ser incorporada à educação básica como requisito mínimo e direito de todos os trabalhadores” (SOUSA, 2011, p. 44).

De acordo com o documento resultante do referido pacto a política pública de educação profissional deverá efetivar-se mediante ações desenvolvidas pelo governo e pela

sociedade, (redes de educação profissional, setores produtivos e trabalhadores). No âmbito do Governo Federal, cinco ações foram definidas para consolidação dessa política: constituição de um novo ordenamento jurídico legal; fortalecimento das redes federal e estaduais de educação profissional tecnológica e valorização do educador e do educando; política de financiamento modernização e expansão; criação de um subsistema de educação profissional e tecnológica; e parceria público privada.

No que concerne a contextualização das regulamentações sobre a política pública de educação profissional em nível de formação inicial e continuada de trabalhadores devemos considerar dados encontrados, principalmente, na legislação específica dos programas do Governo Federal que envolvam este nível de educação profissional dentre suas ações. No terceiro capítulo desta dissertação faremos tal apreciação mediante a análise das regulamentações dos seguintes programas: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Aprendiz, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A escolha destes cinco programas dá-se pela identificação neles de regulamentação específica, execução comprovada, além de uma perspectiva temporal que se inicia em 1996, quando acontece a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), até o ano de 2013 com a análise dos instrumentos normativos do PRONATEC, instituído pela atual gestão do Governo Federal.

### 3.2.3 Financiamento

No Brasil, o financiamento da política educacional se constitui com base em dois modelos: o público e o privado. Na educação profissional é possível identificar essas duas situações, que não são excludentes, e, na maioria das vezes, complementam-se. No que concerne às iniciativas de natureza estatal, financiadas com recursos provenientes da arrecadação de impostos, cada nível de ente público pode alocar um específico percentual da arrecadação para financiar as respectivas redes de ensino profissional. Quanto às instituições privadas, estas contam com recursos advindos de fontes próprias ou oriundos de verbas públicas, ou têm acesso à recursos procedentes de programas de financiamento do Estado.

O Governo Federal financia as ações de educação profissional utilizando fundos como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) e outros. No entanto, na ordem executiva das ações, “(...) existe uma proliferação, na maioria dos ministérios, de um conjunto de programas, projetos e atividades de qualificação profissional, geralmente desarticuladas entre si e fragmentadas” (GRABOWSKI & RIBEIRO *apud* SOUSA, 2011, P. 136).

Atualmente existem montantes significativos de recursos destinados ao financiamento de políticas públicas de educação profissional. Apesar dessa proporção, a educação profissional não conta com mecanismo permanente de financiamento. Sabe-se que a maioria dos governos tem programas de educação profissional, mas que não existe caráter orçamentário progressivo, ficando esta modalidade de ensino a cargo de cada gestão.

Sendo assim, na realidade brasileira, a falta de uma política pública permanente para educação profissional enseja fragmentação, dispersão e sobreposição de recursos.

Essa realidade do financiamento da educação profissional no Brasil exige maiores estudos e investigações em torno do modelo, formas e fontes de financiamento; requer um novo modelo de gestão integrado e articulado entre as dimensões administrativas, política e pedagógica; implica uma oferta pública, no mínimo, superior à oferta privada, visto que os destinatários são jovens e trabalhadores que não possuem condições de financiamento; exige maior articulação e transparência de todos os recursos aplicados em educação profissional no Brasil e correção das distorções; e pressupõe uma política pública de Estado que coordene efetivamente a educação e a formação tecnológica no país, com recursos sistemáticos e permanentes. (SOUSA, 2011, p. 140).

### 3.3 A EMPREGABILIDADE E O MOVIMENTO DE ATIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No cenário macro econômico, diante a necessidade de manutenção do crescimento do capitalismo paralelo à elevação da quantidade e qualidade dos empregos, as políticas públicas reproduzem a visão que responsabiliza os cidadãos pela desenvoltura pessoal frente ao mercado de trabalho flexível. Sobre esta tendência Liiane Moser afirma:

A partir dos anos 1990, na União Europeia em particular, ocorreram e vêm ocorrendo variadas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais que afetam os diferentes sistemas de proteção social (nacionais e supranacionais), iniciando – pragmática e programaticamente – a configuração de uma “nova geração” de políticas sociais, denominadas de “ativas”, “de ativação”. (MOSER, 2011, p. 69).

As políticas de ativação representam alternativa para os governos que perceberam a incapacidade de manter a lógica do Estado Providência, *welfare state*. Na contrapartida da crise estrutural do capitalismo, as organizações internacionais de controle econômico incentivam os governos à adoção de medidas de ativação das políticas sociais que, antes centradas na assistência indiscriminada da população, agora pautam pela exigência do público beneficiado postura ativa para recebimento do benefício, na sua maioria atitudes relacionada à procura de um trabalho. “Ao valorizar a ideia de inserção por meio do emprego, as políticas sociais transfiguram-se de “passivas” em “ativas”, e a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna” (MOSER, 2011, p. 69).

Tal substituição de uma lógica passiva para uma mais ativa tem-se expressado na implementação de programas que vislumbram o aumento da empregabilidade, a partir da promoção da formação e da requalificação dos desempregados. Estas propostas partiram das críticas de setores da sociedade sobre a legitimidade das ações voltadas para o apoio ao rendimento, também chamadas de políticas passivas, que se limitam a assegurar os meios de subsistência imediatos, mas não garantem, e até em certos casos desestimulam, o regresso a um emprego remunerado. Moser utiliza a definição de Silva (2004) para evidenciar o que é ativação das políticas sociais:

Defino como activação um conjunto de acções que têm por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através da sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida activa (conselho, orientação profissional, reabilitação sociopsicológica, trabalho voluntário). (SILVA *apud* Moser, 2011, p. 71).

Apresenta-se assim um novo modelo de operacionalizar as políticas sociais, onde os objetivos da ativação se justificam combate à dependência do Estado, a autonomia dos sujeitos assistidos frente às dificuldades para sobrevivência. Toma-se o cidadão numa postura de responsabilidade para receber os benefícios da política, onde este precisa retribuir tal

merecimento através da busca por qualificação e/ou colocação no mercado de trabalho, uma política social “assentada mais nas obrigações que nos direitos dos cidadãos; condiciona o direito à proteção pela atitude (colaboração) do assistido.” (MOSER, 2011, p. 73).

A autora em questão analisa as características da lógica da ativação elucidando itens que para presente estudo é particularmente importante enumerar:

a) Contraria as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego;

b) Opõem-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas;

c) Credita em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social;

d) Estabelece exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos;

e) Perpetua medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas;

f) Orienta-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado e dos governos, diminuindo a sua intervenção no social;

g) Valoriza a empregabilidade como atributo individual; e

h) Baseia-se em uma relação de contrapartida fundamentada em um contrato entre o beneficiário e o Estado.

No contexto das políticas públicas de educação profissional destaca-se o desafio pelo fomento à empregabilidade dos educandos. Tal aspecto apresenta-se como resposta à tendência do mercado de trabalho que, ancorado na realidade da severa concorrência por espaço, exige um arsenal de conhecimentos e habilidades cada vez mais complexo para com aqueles interessados nas oportunidades disponíveis. Advém daí a necessidade por educação profissional, via de acesso para agregar valor à mão de obra da população, caminho estratégico para estimular a empregabilidade inclusiva. O processo de desenvolvimento da economia tem exigido, do lado dos trabalhadores, um diferencial para se tornarem competitivos.

No que tange ao papel da educação profissional na sociedade brasileira devemos observar a concepção economicista que permanece dominando o discurso. Por um lado, apontando para a necessidade de educação reduzida à formação de mão de obra para o desenvolvimento industrial moderno, e por outro, definindo escolarização profissional, como o elemento fundamental do desenvolvimento pessoal da empregabilidade. (Enéas Arrais Neto *in* SOUSA, 2011, p. 184).

Este elemento de responsabilização individual deposita sobre os estudantes a tarefa de desenvolverem as competências necessárias para que consigam emprego e remuneração social respeitável. Como consequência, imputa aos programas educativos o dever de tornar-se “trampolim” profissional ou porta de acesso direto, e não lugar de mediação, diante do mundo do trabalho. Nas dificuldades pragmáticas de garantia de inserção produtiva nos programas de profissionalização “a impossibilidade social de pleno emprego numa sociedade capitalista, em que efetivamente não haverá empregos ou trabalho para todos, (...) fica reduzida à denúncia da inoperância ou fracasso da instituição formadora” (Enéas Arrais Neto *in* SOUSA, 2011, p. 184).

#### **4 REGULAMENTAÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA**

O procedimento deste capítulo se concentra na análise das publicações referente ao nosso objeto de estudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando acontece o reconhecimento da educação como um direito social dos cidadãos brasileiros (artigo 6º). Portanto, iniciaremos esta pesquisa a partir do levantamento das atuais diretrizes constitucionais para o financiamento, planejamento e execução de programas governamentais que integrem a política pública de educação profissional a partir dos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores no Brasil. Faremos tal apreciação no sentido de verificar empiricamente a forma como se efetiva a coexistência, nos diferentes programas analisados, da dualidade e coexistência dos pressupostos pedagógicos estudados no primeiro capítulo da dissertação.

Assumimos como base de dados inicial a legislação concernente ao marco regulatório da educação brasileira, ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). É nesta Lei Complementar à Constituição Federal que acontece a separação formal entre a educação regular (níveis fundamental e médio) e a educação profissional. A consideração da regulamentação sobre educação profissional nos ditames da LDBEN revela também a necessidade de verificarmos os dispostos nos Decretos Federais posteriores a esta Lei que regulamentam os artigos referente à temática, bem como a verificação de alguns pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Posteriormente à análise desta base constitucional nossa pesquisa empírica estabelece como corte metodológico o levantamento, descrição e análise de dados regulamentares pertinentes a cinco programas de educação profissional executados pelo Governo Federal brasileiro. São eles: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Aprendiz, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Apesar de cientes que existe uma diversidade maior de programas profissionalizantes executados por diferentes esferas governamentais, e com diferentes

metodologias, escolhemos por estes cinco programas por que estes realizam, ou realizaram, ações de educação profissional em seu nível mais básico, o que hoje denomina-se de formação inicial e continuada de trabalhadores. Estes programas possuem também execução comprovada e estendida por um período superior a cinco anos. A escolha deu-se ainda pela busca de uma visão temporal (cronológica) na evolução das regulamentações da política pública de educação profissional brasileira, perfazendo o período que se inicia em 1996, quando acontece a promulgação da LDBEN, até os dias atuais com a análise do PRONATEC, instituído pela atual gestão do Governo Federal. Por fim, a escolha dos cinco programas descritos é estratégica por considera-los como referência para caracterização da política pública de educação profissional no âmbito do Governo Federal brasileiro (com regulamentação em nível federal específica, pactuada e oficializada por meio de publicações no Diário Oficial da União).

Nosso procedimento metodológico neste capítulo estabelece alguns critérios para absorção de informações relevantes para o objetivo do trabalho dissertativo, que é analisar os pressupostos pedagógicos que norteiam a operacionalização da política pública de educação profissional em nível de formação inicial e continuada de trabalhadores no Brasil. Serão considerados como critérios para leitura, fichamento e análise de artigos incluídos na regulamentação destes programas: contexto político nacional, público alvo, financiamento, entendimento sobre a importância da educação profissional, conteúdo pedagógico, objetivos ou metas pré estabelecidas, inclusão social, empregabilidade, e condições para participação. Faremos as considerações sobre os programas obedecendo estes critérios de análise na perspectiva de encontrar argumentos que identifiquem nestes programas a coexistência ou predominância dos pressupostos pedagógicos de acordo com a dualidade de tendências educacionais discutida no primeiro capítulo desta dissertação.

#### 4.1 BASES CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988 apresenta em seu texto uma série de elementos que configuram a composição de um “Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os

valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (CF 1988, art. 1º). Sendo assim, observamos que a constituição desde o início faz referência aos princípios encontrados nas duas perspectivas pedagógicas estudadas conceitualmente no primeiro capítulo da dissertação, ou seja, o reconhecimento da dignidade humana, dos valores do trabalho e da livre iniciativa como fundamentação para os regulamentos que seguem no texto. É interessante perceber que a aproximação desta constituição com os valores liberais podem ser identificados ainda no preâmbulo, quando se estabelece como objetivos “(...) instituir um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, (...), a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna (...)”. (CF 1988, preâmbulo).

Em termos da pauta sobre educação a Constituição determina-a como um direito social, e que o Estado é responsável pela garantia desse direito aos cidadãos. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (CF 1988, Artigo 6º). Já no Artigo 205 a Constituição defende:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF 1988, Artigo 205).

Percebe-se aqui novamente a coexistências de tendências liberais quando é revelado o papel da educação promover o pleno desenvolvimento do indivíduo e sua qualificação para o trabalho. Retratando a dualidade de pressupostos pedagógicos identificados e discutidos conceitualmente na primeira parte da dissertação. As perspectivas mais pragmáticas sobre a educação podem ser identificadas no Artigo 214. Este trata da necessidade de Lei Complementar para a regulamentação das operações de um plano de educação e define os objetivos destas diretrizes:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do

País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (CF 1988, Artigo 214).

Para a execução do plano de educação que trata o Artigo 214 há a necessidade de estabelecer marcos regulatórios para um sistema público de educação. A concretização destas diretrizes educacionais se consolidam apenas no ano de 1996 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Neste disposto já podemos encontrar mais referências à modalidade de educação profissional. Os Artigos 39, 40, 41 e 42 da LDBEN tratam da temática e sofrem futuramente algumas alterações a partir de instrumentos normativos específicos nos anos de 1997, 2004 e 2008. Em sua última edição (resultado da Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008) o texto destes artigos traz informações fundamentais para nosso estudo. É a partir daqui que podemos estabelecer um dos nossos cortes metodológicos de pesquisa.

A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II – de educação profissional técnica de nível médio; III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. (LDBEN 1996, Artigo 39).

A diversidade de programas que realizam cursos de educação profissional, no ambiente público e privado, refletem a abrangência prevista neste artigo da LDBEN. Com fins estratégicos de pesquisa nos concentraremos nos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores. No que concerne aos programas que efetivam esta política pública de educação profissional, as determinações acerca a programação pedagógica são estabelecidas em regulamentações específicas. Será a partir desta legislação que faremos as observações sobre as perspectivas pedagógicas dos cinco programas analisados.

#### 4.2 PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PLANFOR)

Foi no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) que coube ao MTb (antiga sigla do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) a tarefa de ampliar o sistema de formação profissional no país. As bases do PLANFOR foram elaboradas a partir de um diagnóstico crítico de conjuntura do país, expresso no documento “Questões críticas da educação brasileira”, em que apontou as carências da educação escolar em geral, bem como destacou os problemas do ensino profissional (Ministério do Trabalho, 1995). Com a premissa de orientar as políticas de formação profissional, as ações do PLANFOR foram desenvolvidas durante os dois mandatos de FHC, ou seja, de 1995 a 2002. Apesar de este plano não representar especificamente nosso corte metodológico de análise de programas que envolvam a formação inicial e continuada (nomenclatura que só se efetivou no ano de 2004 com o Decreto Federal nº 5.154) escolhemos por iniciar nossa pesquisa empírica com o PLANFOR por considerar que este programa, além de ter executado ações em nível mais básico e abrangente de educação profissional, representa o formato de implementação da política pública de educação assumido na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e concomitante às normatizações estabelecidas na LDBEN de 1996.

O Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), coordenado pelo MTb, seguiu uma tendência no cenário internacional que visa a educação profissional como uma estratégia de combate ao desemprego. Assim, o grande número de recursos e trabalhadores envolvidos e o volume de ações implementadas fizeram desse um programa prioritário no governo FHC. A concepção do PLANFOR vincula-se às políticas neoliberais que ganharam destaque no país a partir da década de 90, em meio ao contexto da globalização do capital e das transformações que gradualmente foram introduzidas na produção, como uma forma de afirmação da nova fase do capitalismo, conjuntura que já foi abordada no segundo capítulo deste trabalho. Esse cenário trouxe desafios e problemas para serem enfrentados no campo da educação em geral e em particular para a formação profissional, uma vez que foi considerada um elemento estratégico para o Brasil se ajustar às exigências da economia competitiva, em que a reforma educacional dos anos 90 pretendeu resolver. Dessa forma, baseou-se em estudos e recomendações de organismos internacionais, os quais difundiram a ideia de que a educação possui um papel decisivo para o crescimento econômico e para a redução da pobreza, o que possibilitaria aos países de capitalismo periféricos a inserção no processo de

globalização e de reestruturação produtiva.

É sob essa perspectiva que se fundamenta o PLANFOR enquanto um dos instrumentos de materialização da reforma educacional dos anos 90. Nesse sentido, a concepção de educação profissional que fundamentou o Plano configurou-se na capacidade de aprendizagem contínua do trabalhador em incorporar os princípios da polivalência e da multifuncionalidade, em conformidade com as atuais exigências do processo produtivo e tecnológico. Guilhon (2006, p. 165) destaca que “essa formulação foi central no Plano, constituindo-se em um instrumento ideológico para o convencimento do trabalhador de que a falta de emprego está atrelada à deficiência de escolaridade e de qualificação”.

Ademais, o documento do Ministério do Trabalho (1995) destacava que era importante definir com precisão o foco do PLANFOR, em que as ações deveriam estar organizadas com início, meio e fim. O Plano se baseou no conceito de empregabilidade, “entendido não como uma simples capacidade de obter emprego, mas como modo de manter-se no mercado de trabalho em um processo de transformação constante”. (SEFOR/MTb, 1995). Dentro desse panorama, destacamos que o PLANFOR propôs a educação profissional em sentido renovado e ampliado, o que significa:

Focalizar a demanda do mercado de trabalho e o perfil da população-alvo; entender a educação profissional como direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, permanentes e em caráter complementar à educação básica; atender a diversidade da PEA, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas e no acesso ao mercado de trabalho; entender educação profissional em suas múltiplas dimensões, incluindo cursos, assessorias, extensão, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou de gestão definidas em função do mercado de trabalho e do perfil da população-alvo. (SEFOR/ MTB, 1996).

Apesar de as movimentações de articulação, planejamento e orçamento do PLANFOR terem se iniciado no ano de 1995, foi apenas em 2000 que são regulamentados os procedimentos de repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para as ações do PLANFOR, por meio da Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000, do CODEFAT (Conselho Deliberativo do FAT). Este disposto nos traz informações interessantes para nossa questão de estudo quando, por exemplo, expõe os objetivos do plano:

O PLANFOR tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda social e do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA - População Economicamente Ativa, maior de 16 anos de idade, com vistas a contribuir para: I -

aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, tendo por objetivo reduzir os níveis de desemprego e subemprego; II - redução da pobreza; III - aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e IV - elevação da produtividade, da competitividade e renda. (Resolução nº258/2000, Artigo 2º)

Quando determina o público alvo:

A população alvo do PLANFOR, prioritária para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos da PEA urbana ou rural: I - pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego; II - pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; III - pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); IV - pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda. (Resolução nº258/2000, Artigo 8º).

Ou quando estabelece os conteúdos pedagógicos prioritários:

Definem-se como ações de EP, no âmbito do PLANFOR, cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidos com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, contemplando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e ou de gestão, compreendendo principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida: I - habilidades básicas - competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades; II - habilidades específicas - competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; III - habilidades de gestão - competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo. (Resolução nº258/2000, Artigo 9º).

Cumprido notar que no PLANFOR, a qualificação profissional se configurava em “elemento básico para o desenvolvimento sustentado com equidade social” (MTE, 2000). Assim, os objetivos do Plano se estruturavam segundo a oferta de educação profissional em uma perspectiva continuada, “(...) de modo a contribuir para a redução do desemprego e do subemprego da PEA, combater a pobreza e a desigualdade social, além de aumentar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo” (idem). Esses objetivos

foram ratificados pelo CODEFAT na Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000 e estiverem presentes até no último Guia de Avaliação do PLANFOR, elaborado em 2001.

Nos primeiros anos de execução do PLANFOR foi o conceito de empregabilidade que direcionou as ações do Plano, mas no decorrer do processo de implementação essa noção sofreu algumas alterações, com a inclusão na programação pedagógica de conteúdos que dizem respeito à cidadania, preservação ambiental e aos direitos humanos, por exemplo. No entanto é importante ressaltar que mesmo que a noção de empregabilidade tenha perdido a sua força enquanto eixo mobilizador do Plano, além do seu conteúdo ter sofrido alterações, esse conceito determinante foi mantido até o final das ações do PLANFOR.

Nesse panorama, de acordo com Almeida (2003), foi possível observar que:

O PLANFOR não estabeleceu um formato único para os programas de qualificação e requalificação profissional. Contudo, o Plano indicou algumas diretrizes a serem seguidas, tais como: fomentar a visão de Educação Profissional como uma série de ações definidas a partir das demandas do mercado de trabalho e de uma determinada população; superar a concepção de que a Educação Profissional é sinônimo de cursos em sala de aula com cargas horárias e currículos pré-definidos; identificar as necessidades da população e as oportunidades do mercado para, posteriormente, fixar carga horária e conteúdo dos cursos a serem oferecidos. O intuito era mudar as antigas práticas que ofereciam os mesmos cursos, sem considerar as necessidades da clientela e as potencialidades do mercado. Com essas ações, almejava-se fomentar uma qualificação determinada pelas necessidades locais, cujos atores sociais envolvidos nesse processo fizessem parte da realidade local e por isso reunissem mais elementos que permitissem um melhor conhecimento sobre as efetivas demandas. (ALMEIDA, 2003, p. 183).

Os documentos regulamentares do PLANFOR apresentados pela Secretaria de Política Pública de Emprego (SPPE) apontavam para o fato de que a estratégia adotada de afastar, pelo menos em parte, os problemas gerados pelo mercado de trabalho, por meio da qualificação profissional, não se configurou em algo capaz de solucionar os problemas ocasionados. Assim, por diversas vezes, a SPPE deixou explícita a importância de articular os programas de qualificação com outros mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda.

A análise crítica de Peixoto (2008), em seu trabalho de dissertação, sobre a implantação do PLANFOR propõe que:

Embora o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – tenha realizado um grande esforço na criação dos programas de qualificação profissional não obteve êxito nas suas ações, uma vez que esses programas são desenvolvidos de maneira pouco articulada com as demais políticas governamentais, bem como não são capazes de atender a realidade de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população.

Além disso, as ações de qualificação desenvolvidas no PLANFOR, ao incorporarem elementos do ideário neoliberal, transformaram-se em uma extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência, na história do capitalismo no Brasil, do custeio público para reprodução da força de trabalho, visando a formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção. (PEIXOTO 2008, pg. 4).

#### 4.3 PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO

O Plano Plurianual 2003 – 2007, referente ao exercício da gestão do Governo Federal que se inicia com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, traz como diretriz a construção de uma nova proposta de política pública para educação profissional a partir do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual substitui o PLANFOR. Esta transição é caracterizada por mudanças concernentes à concepção sobre educação profissional, objetivos estratégicos e formas de implementação da política. Para compreensão do PNQ podemos tomar como base o relatório público pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2003 sobre orientações para a elaboração dos projetos de qualificação, além das resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) sobre o processo de transferência de recurso para implementação das ações. A nova concepção de educação profissional do PNQ pode ser percebida no relatório do MTE quando defende:

Uma Política Pública de Qualificação, que venha a se firmar como um fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, deve nortear-se por uma concepção de educação profissional entendida como uma construção profissional, de maneira a fazer um contraponto àquelas que se fundamentam na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais, e como uma derivação de exigências dos postos de trabalho. (MTE 2003).

De acordo com o texto a educação profissional defendida e realizada pelo PNQ é vista como uma construção social que envolve três dimensões: a epistemológica, a social e a pedagógica. A dimensão epistemológica não se refere apenas ao conhecimento técnico, uma vez que para o plano, também abrange o conhecimento social dos sujeitos envolvidos. Já a dimensão social e política caracterizam-se por um processo de relações conflituosas que

marcam a produção e a apropriação desses conhecimentos. No que diz respeito ao âmbito pedagógico, a qualificação está associada ao processo de construção, transmissão e acesso de conhecimentos que ocorre pelas vias formais ou informais.

No campo da política, o Plano difunde a concepção de que a qualificação profissional é um direito, uma política pública que propicia um espaço de negociação coletiva, bem como se torna um elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável. Já no âmbito conceitual observamos a primazia de concepções como a educação integral, as formas solidárias de participação social e de gestão pública, o empoderamento dos atores sociais – exercício da cidadania plena –, a qualificação social e profissional, o desenvolvimento local de forma articulada no território nacional, a efetividade social, a qualidade pedagógica e o reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores. O Plano ainda propõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais direcionados com o trabalho e com a qualificação, bem como a consolidação da política pública de qualificação como construção social e um espaço de conflitos de interesses.

No que se refere ao campo institucional, a estratégia a ser utilizada é de integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, bem como a articulação dessas com as políticas públicas de educação e desenvolvimento, dentre outras. Outro elemento estratégico é a função do CODEFAT e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho como forma de garantir uma efetiva participação e controle social do Plano, uma vez que os municípios são agentes do processo de implementação do PNQ na esfera do desenvolvimento local. Resumidamente a operação do Plano se estabelece da seguinte forma:

As ações de qualificação social e profissional são implementadas de forma descentralizada, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PLNATEQ's (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não governamentais) e de Planos Setoriais de Qualificação – PLANSEQ's (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais). O objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional e os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação. Juntos, os Planos Territoriais, os Projetos Especiais e os Planos Setoriais constituem o Plano Nacional de Qualificação – PNQ (Resolução nº 575/2005 – CODEFAT).

Desenvolvido e planejado no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) o PNQ passa por diversas regulamentações pertinentes às resoluções do Conselho. Dentre estas podemos destacar três resoluções em períodos diferentes que revogam-se entre si e que formalizam as diretrizes para o repasse de recursos destinados à implementação do Plano. São elas: a Resolução nº 333, de 10 de junho de 2003; revogada pela Resolução nº 575, de 02 de maio de 2008; também revogada pela Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011.

Em sua última revisão a Resolução do CODEFAT apresenta como concepção de educação profissional:

Se define como qualificação social e profissional as ações de educação profissional que colaborem para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho e que contribuam para: I - formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro; II - elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica; III - inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações; IV - obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda; V - permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; VI - êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária; VII - elevação da produtividade, da competitividade e da renda; VIII - articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional; IX - articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego. (Resolução nº 679 – CODEFAT, Artigo 3º).

Portanto, a perspectiva de qualificação social profissional adotada pelo PNQ, fundamenta-se numa complexa construção social, associada à cidadania. Este fato é destacado pelo plano como uma forma de contribuir para democratização das relações de trabalho e com isso proporcionar um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento. A diretriz de qualidade pedagógica pressupõe uma “educação mais integral do trabalhador, no intuito de superar a visão de que as práticas de educação profissional se constituem em um simples treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático”. (MTE 2003).

Quanto à dimensão pedagógica, a proposição é de aumento da carga horária média dos cursos, a uniformização da nomenclatura dos cursos, a prioridade na articulação da educação básica – ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos –, a exigência de formulação e implementação de projetos pedagógicos para as instituições

contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais. Além disso, investimentos na formação de gestores e formadores, a configuração de laboratórios para discussão de referenciais para o campo metodológico da política pública de educação profissional, o investimento na sistematização de experiências e conhecimentos, o desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional e o apoio à realização do censo da educação

profissional.

Apesar das inovações acerca uma concepção de educação profissional, inscritas na definição de *qualificação social e profissional*, o PNQ não se distancia ou exclui a perspectiva da empregabilidade. Esta dimensão pode ser percebida na citação acima quando esta destaca sobre a importância da qualificação profissional para “(...) elevação da produtividade, da competitividade e da renda;” (Inciso VII). O comprometimento da pragmática pedagógica do PNQ com a empregabilidade dos beneficiados também é evidente quando este exige meta de inserção produtiva para com as instituições executoras do Plano:

Os executores do PlanTeQ de que trata o § 1º do artigo anterior deverão cumprir meta de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) da meta concluída nas ações de qualificação profissional do Plano. § 1º Serão aceitas como modalidade de inserção dos beneficiários dos PlanTeQs no mundo do trabalho: a) Emprego Formal; b) Estágio Remunerado; c) Ação de Jovem Aprendiz, nos termos da legislação vigente; d) Formas Alternativas Geradoras de Renda (FAGR); e e) Empreendedor individual, nos termos da legislação vigente. (Resolução nº 679 – CODEFAT, Artigo 8º).

As modalidades de inserção produtiva aceitas para o cumprimento das metas PNQ revelam que o objetivo da qualificação social e profissional está em parte coerente com a realidade flexível do mercado de trabalho, pois além do emprego formal, estabelece como comprovação desta inserção as modalidades: Formas Alternativas Geradoras de Renda e o registro como Empreendedor Individual. Tais atividades de trabalho estimulam uma proposta pedagógica que fomente o perfil empreendedor dos educandos, elevando-os de uma mera condição de beneficiados para uma condição de corresponsáveis pelos objetivos do Plano. No entanto ainda ficam de fora das modalidades aceitas como inserção produtivas as variadas formas de contratação flexível dos setores comercial e de serviços (trabalhos sem alguma formalização por escrito ou garantia de recolhimento de impostos por parte do contratante). A dificuldade para inserção produtiva frente ao mercado de trabalho restrito e competitivo,

aliada a uma meta de inserção considerada alta (30%), terminaram por limitar a efetividade do PNQ nas avaliações realizadas pelo MTE a partir de um sistema informatizado específico.

O Plano Nacional de Qualificação, que se iniciou no ano de 2003, passa por diversas regulamentações no decorrer das duas gestões do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Formalmente o PNQ ainda está vigente e, mesmo após a eleição de Dilma Rouseff para Presidência da República em 2010, o Plano recebe uma atualização legal através da Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011. No entanto desde a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) pela atual presidenta também em 2011, torna-se claro que o PNQ perde prioridade orçamentária perante o Governo Federal. Sendo assim, nos últimos três anos observa-se a diminuição gradativa da quantidade de ações do PNQ voltadas para a qualificação social e profissional no Brasil, bem como a concentração da responsabilidade pela coordenação das iniciativas de educação profissional por parte do Governo Federal em torno do Ministério da Educação (MEC) e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esta transição marca uma forma diferenciada de concepção e objetivos da política pública de educação profissional brasileira e será melhor discutida no momento em que estivermos analisando as regulamentações do PRONATEC.

#### 4.4 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL

A aprendizagem profissional consiste numa modalidade de inserção de jovens no mercado de trabalho desde a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT em 1943 (Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943). Nesta Consolidação está estabelecido em seus Artigos 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433 detalhes sobre a contratação de menores na condição de aprendizes.

Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. (Lei 11.180, Artigo 18 – que altera o Artigo 428 da CLT).

Sendo assim a análise da aprendizagem profissional se faz interessante neste trabalho de dissertação por ser uma modalidade de inserção produtiva que envolve obrigatoriamente a necessidade de inscrição dos aprendizes em programas ou cursos de formação técnico-profissional. “A formação técnico-profissional a que se refere o caput deste artigo caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho” (Lei 11.180, Artigo 18 – que altera o inciso 4º do Artigo 428 da CLT).

Apesar de ter sido criada com a CLT e institucionalmente viabilizada, através da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942, a aprendizagem profissional foi uma modalidade de inserção profissional pouco popular dentre as indústrias no decorrer do século XX. Acredita-se que a causa para este fato seja a pouca divulgação sobre as vantagens do empresário em contratar aprendizes, bem como a falta de monitoramento por parte dos órgãos fiscalizadores acerca o cumprimento desta Lei. Percebendo as tendências do mercado de trabalho e as demandas por profissionalização para a juventude, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona no ano de 2000 uma nova Lei que altera as disposições acerca a aprendizagem profissional prescritas anteriormente na CLT, trata-se da Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Esta Lei, até o ano de 2014, já foi alterada mais duas vezes por outras duas: a Lei 11.180, de 23 de setembro de 2005; e a Lei 11.692, de 10 de junho de 2008. Destaca-se ainda o Decreto nº 5.598, de 01 de dezembro de 2005, o qual regulamenta formato de contratação, benefícios, certificação, formação das entidades qualificadoras e atividades da aprendizagem profissional.

A principal diferença entre os dispostos na aprendizagem segundo a descrição na CLT/1943 e na Lei 10.097/2000 esta na determinação acerca o tipo de empresas que devem cumprir com a percentagem de contratação de aprendizes. Enquanto na primeira versão apenas as indústrias eram obrigadas a contratar aprendizes, na versão da Lei 10.097/2000 qualquer estabelecimento assume esta obrigação:

Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. (Lei 10.097/2000, Artigo 1 - que altera o Artigo 429 da CLT).

A aprendizagem profissional, que é estabelecida pela Lei nº 10.097/2000 e regulamentada pelo Decreto nº. 5.598/2005, a qual determina que todas as empresas de médio e grande porte estão obrigadas a contratarem adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos. Trata-se de um contrato especial de trabalho por tempo determinado de no máximo dois anos. Os jovens beneficiários são contratados por empresas como aprendizes de ofício previsto na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ao mesmo tempo em que são matriculados em cursos de aprendizagem, em instituições qualificadoras reconhecidas, responsáveis pela certificação. A carga horária estabelecida no contrato deve somar o tempo necessário à vivência das práticas do trabalho na empresa e ao aprendizado de conteúdos teóricos ministrados na instituição de aprendizagem.

Quanto à tipologia dos cursos e seus respectivos conteúdos pedagógicos a aprendizagem profissional é regulamentada por Portarias específicas do MTE. Dentre elas destaca-se a Portaria nº 615, de 13 de dezembro de 2007, a qual foi posteriormente alterada pela Portaria nº 1.003, de 04 de dezembro de 2008, e revogada pela Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. Nestes instrumentos, dentre outros dispostos, encontram-se as diretrizes legais para criação do Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAP), destinado ao cadastramento de entidades qualificadoras, e o Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional (CONAP), o qual determina as diferentes tipologias e carga horária específica para cada programa de aprendizagem profissional que as entidades qualificadoras realizam. A efetivação do CNAP e o do CONAP estavam previstos permitidos no Decreto nº 5.598, de 01 de dezembro de 2005, e determinam a possibilidade de realização da aprendizagem profissional em nível de formação inicial e continuada, fundamentada nas tipologias e conteúdos descritas na CBO, e de nível técnico médio. Ambos níveis de educação profissional estão previstos no Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (estudado no início do item 3.2 desta dissertação). Para os fins desta dissertação importa-nos analisar as perspectivas pedagógicas da aprendizagem profissional em nível de formação inicial e continuada. Sendo assim, vejamos o que o Artigo 10 da Portaria nº 723/2012 determina sobre as diretrizes pedagógicas para os programas de aprendizagem profissional de nosso interesse:

Além do atendimento aos art's. 2º e 3º do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 e demais normas federais relativas à formação inicial e continuada de trabalhadores, as entidades ofertantes de programas de aprendizagem em nível de formação inicial devem se adequar ao CONAP e atender às seguintes diretrizes:

I - diretrizes gerais:

- a) qualificação social e profissional adequada às demandas e diversidades dos adolescentes, em conformidade com o disposto no art. 7º, parágrafo único, do Decreto nº 5.598, de 2005;
- b) início de um itinerário formativo, tendo como referência curso técnico correspondente;
- c) promoção da mobilidade no mundo de trabalho pela aquisição de formação técnica geral e de conhecimentos e habilidades específicas como parte de um itinerário formativo a ser desenvolvido ao longo da vida do aprendiz;
- d) contribuição para a elevação do nível de escolaridade do aprendiz; (...)
- f) atendimento às necessidades dos adolescentes e jovens do campo e dos centros urbanos, que exijam um tratamento diferenciado no mercado de trabalho em razão de suas especificidades ou exposição a situações de maior vulnerabilidade social, particularmente no que se refere às dimensões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e deficiência; e
- g) articulação de esforços nas áreas de educação, do trabalho e emprego, do esporte e lazer, da cultura e da ciência e tecnologia;

II - diretrizes curriculares:

- a) desenvolvimento social e profissional do adolescente e do jovem, na qualidade de trabalhador e cidadão;
- b) perfil profissional, conhecimentos e habilidades requeridas para o desempenho da ocupação objeto de aprendizagem e descritos na CBO;
- c) Referências Curriculares Nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, quando pertinentes;
- d) potencialidades do mercado local e regional de trabalho e as necessidades dos empregadores dos ramos econômicos para os quais se destina a formação profissional;
- e) ingresso de pessoas com deficiência e de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social nos programas de aprendizagem, condicionado à sua capacidade de aproveitamento e não ao seu nível de escolaridade; e
- f) outras demandas do mundo do trabalho, vinculadas ao empreendedorismo e à economia solidária;

III - conteúdos de formação humana e científica devidamente contextualizados:

- a) comunicação oral e escrita, leitura e compreensão de textos e inclusão digital;
- b) raciocínio lógico-matemático, noções de interpretação e análise de dados estatísticos;
- c) diversidade cultural brasileira;
- d) organização, planejamento e controle do processo de trabalho e trabalho em equipe;
- e) noções de direitos trabalhistas e previdenciários, de saúde e segurança no trabalho e do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA;
- f) direitos humanos, com enfoque no respeito à orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso ou opinião política;
- g) educação fiscal para o exercício da cidadania;
- h) formas alternativas de geração de trabalho e renda com enfoque na juventude;
- i) educação financeira e para o consumo e informações sobre o mercado e o mundo o trabalho;
- j) prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas;
- k) educação para a saúde sexual reprodutiva, com enfoque nos direitos sexuais e nos direitos reprodutivos e relações de gênero;
- l) políticas de segurança pública voltadas para adolescentes e jovens; e
- m) incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, com enfoque na defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania.

§ 1º As dimensões teórica e prática da formação do aprendiz devem ser pedagogicamente articuladas entre si, sob a forma de itinerários formativos que possibilitem ao aprendiz o desenvolvimento da sua cidadania, a compreensão das

características do mundo do trabalho, dos fundamentos técnico-científicos e das atividades técnico-tecnológicas específicas à ocupação. (...)

§ 3º A carga horária teórica deve representar no mínimo trinta por cento e, no máximo, cinquenta por cento do total de horas do programa de aprendizagem. (Portaria nº 723/2012, ARTIGO 10º).

Quando observamos as diretrizes gerais deste Artigo percebemos que a aproximação da aprendizagem profissional com as perspectivas da qualificação social e profissional do PNQ (discutida no item anterior). Além disso, é notável o aspecto inclusivo revelado nesta diretriz quando propõe o atendimento de jovens do campo e dos centros urbanos de acordo com suas especificidades de vulnerabilidade social (questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e deficiência). Quanto ao conhecimento técnico para o exercício das atividades do trabalho de aprendiz está explicitado que os cursos devem promover a aquisição de conhecimentos técnicos gerais e habilidades específicas como parte de um itinerário formativo. As diretrizes gerais também verificam a importância e a intercessão das ações de educação com outras atividades nas áreas de lazer, esporte e cultura.

Quanto as diretrizes curriculares o Artigo 10 da Portaria nº 723/2012 determina a coexistência de conteúdos que promovam o desenvolvimento social e profissional do aluno, ratificando a dualidade de ensinamentos para um sujeito trabalhador competente e, ao mesmo tempo, cidadão. Determina também que o conteúdo pedagógico dos cursos deve ser aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, de acordo com referências curriculares que permitam o exercício competente nas funções práticas de trabalho. Observa-se ainda a territorialidade deste conteúdo quando prescreve o ensino de conhecimentos acerca do mercado econômico local e regional. Percebemos ainda argumentos de inclusão social quando verifica o respeito às necessidades especiais de jovens deficientes ou em situação de vulnerabilidade social. Percebemos também argumentos vinculados à empregabilidade quando o Artigo dispõe sobre a adequação do conteúdo pedagógico dos cursos para com as demandas de fomento ao empreendedorismo.

Nas diretrizes de formação humana e científica observamos mais claramente a dimensão humanista da aprendizagem profissional. Neste item existe uma variedade de conteúdos a serem desenvolvidos pelas entidades qualificadoras que consideram as ações do sujeito frente ao seu contexto social, familiar e do trabalho. São aqui elencados assuntos que fazem parte do histórico de constituição política da sociedade brasileira, tal como direitos trabalhistas, direitos humanos e Estatuto da Criança e do Adolescente. São também

considerados assuntos relevantes para o processo de amadurecimento pessoal do aluno, como drogas e educação sexual. Existe ainda referência a conhecimentos necessários para elevação da escolaridade, como raciocínio lógico, comunicação oral e escrita.

As diretrizes curriculares previstas no Artigo 10 da Portaria nº 723/2012 para realização dos procedimentos pedagógicos teóricos por parte das entidades qualificadoras na linha da aprendizagem profissional observam ênfase em conhecimentos da dimensão relacional humana. Em todas diretrizes determinadas pela Portaria (gerais, curriculares e conteúdos de formação humana e científica devidamente contextualizados) verificamos fundamentação que respeita, além dos conhecimentos específicos de cada ocupação, a perspectiva ética do aluno perante ao trabalho, à sociedade e à natureza. Neste sentido podemos afirmar que existe nesta metodologia de profissionalização uma rica diversidade de conhecimentos que possam estimular o entendimento sobre a integração e a inclusão social dentre os alunos. No entanto seria errôneo considerarmos que na aprendizagem profissional existe uma prevalência da perspectiva humanista de educação, pois a dedicação do aluno nas atividades em sala de aula é equiparada a necessidade de cumprir carga horária de trabalho na empresa contratante e pagadora do salário do aprendiz. O aluno de aprendizagem, ao mesmo tempo em que frequenta as aulas nas entidades qualificadoras, onde aprende sobre os conteúdos específicos da ocupação e toda programação descrita no Artigo 10, deve exercer uma função de trabalho numa determinada empresa, onde sofre todas as influências característica de um ambiente de trabalho e assume responsabilidade por um parte específica da produção ou serviço. Esta atuação, por mais que seja uma experiência de aprendizagem para o entendimento sobre a realidade do mercado de trabalho, é também uma ferramenta funcionalista de adaptação desta nova mão de obra para com as exigências técnicas e comportamentais deste mercado de trabalho. O que percebemos aqui, portanto, é a coexistência de ambas perspectivas pedagógicas estudadas no primeiro capítulo desta dissertação.

Analisando a aprendizagem profissional numa perspectiva crítica acerca a tendência de ativação das políticas sociais podemos observar fortes traços desta tendência nos procedimentos de execução da aprendizagem. Isso porque é exigência para que o aprendiz participe das ações de educação profissional que ele exerça trabalho em alguma empresa. Na verdade a educação profissional serve como atividade complementar à aprendizagem profissional. Nesta metodologia, que é fundamentalmente uma modalidade de inserção

produtiva, o principal foco não está na educação, mas sim no próprio trabalho, na remuneração e iniciação produtiva que ela permite. Sendo assim, na lógica da aprendizagem o aluno, antes mesmo de ser beneficiado do direito à educação pública para o mundo do trabalho, deve se comprometer a realizar um trabalho que o ofereça sim experiência e remuneração, mas também o traga uma série de responsabilidades no cumprimento das atividades de trabalho.

#### 4.5 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidência da República do Brasil em 2002 representa para muitos estudiosos um marco divisório na condução política brasileira. Na medida em que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, realizava uma gestão claramente alinhada com os padrões neoliberalistas para crescimento econômico, o novo presidente assume o poder com expectativas de aproximar os objetivos de desenvolvimento da nação com as reais demandas da população menos favorecida. Esta expectativa foi intencionalmente construída a partir das diversas alianças políticas que Lula realizou com os organismos representativos da sociedade civil enquanto candidato (conselhos comunitários, instituições sem fins lucrativos, ONG's, organismos de juventude, sindicatos de trabalhadores, etc.) Estas alianças foram fundamentais para a sua vitória eleitoral. Sendo assim, ao assumir o primeiro mandato, Lula já carrega a necessidade de institucionalizar políticas públicas que representem efetivas melhoras nas condições de vida desta base popular que o apoiou durante a eleição.

No âmbito das políticas públicas de educação profissional o governo federal passa a fomentar o debate social acerca a importância da profissionalização para o desenvolvimento sustentável do país, bem como a necessidade de reformulação dos currículos pedagógicos dos cursos. Os debates públicos sobre a educação profissional neste período podem ser observados em diversos documentos conclusivos a partir de conferências populares, conselhos de educação ou trabalho, além de textos acadêmicos sobre o assunto. Vimos uma faceta deste movimento de mudanças na educação profissional quando analisamos o processo de

transferência do PLANFOR para o PNQ, uma política regulamentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. No entanto o planejamento e dotação orçamentária de políticas públicas voltadas para educação profissional assumem relevância também em outros ministérios do governo federal como o Ministério da Agricultura, Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério do Turismo, a própria Secretaria Geral da Presidência da República e, principalmente, o Ministério da Educação. Acompanharemos a evolução do planejamento de políticas públicas de educação profissional no âmbito do Ministério da Educação no próximo item, quando estivermos analisando o PRONATEC.

A título de contextualização do PROJOVEM torna-se importante também destacarmos o desenvolvimento institucional de políticas públicas voltadas para juventude a partir de 2003. Tendo como cenário demográfico o fato de que havia aproximadamente 35 milhões de brasileiros com idade entre 18 e 24 anos no ano de 2002, quase 20 % da população total brasileira na época (IBGE, 2002), observa-se no ambiente político partidário e da sociedade civil organizada uma série de exigências pela elaboração de políticas públicas que envolvessem as demandas deste segmento social. Dessa forma, no primeiro mandato do ex-presidente Lula foram instituídos organismos oficiais representativos da juventude. A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada por sugestão de um grupo interministerial, implementado em 2004 para fazer um diagnóstico da juventude brasileira e dos programas do governo federal destinados a esse público. Sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República, o grupo, que reuniu representantes de 19 ministérios, recomendou a criação da SNJ, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituídos pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.

Inicialmente, o Projovem era destinado aos jovens de 15 a 24 anos que não tivessem concluído o ensino fundamental e visava a “elevação do grau de escolaridade, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local” (Lei nº 11.129/2005, Artigo 1º). No entanto posteriormente, para ampliar o número de jovens beneficiados – além de reorganizar o sistema de políticas públicas de educação profissional voltados para juventude – o governo federal instituiu em 2008 o Projovem Integrado através da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Nesta nova versão do programa são unificados seis projetos que já estavam em execução: o próprio Projovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola

de Fábrica. Sendo assim, o Projovem Integrado passa a ser executado a partir de quatro modalidades, que são coordenadas por diferentes ministérios, são elas: a) Projovem Urbano, nova denominação dada à antiga metodologia do Projovem instituído em 2005, coordenado inicialmente pela Secretaria Nacional de Juventude, mas em 2012 passou a ser coordenado pelo Ministério da Educação; b) o Projovem Campo – Saberes da Terra, também coordenado pelo Ministério da Educação; c) o Projovem Trabalhador – Juventude, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e o Projovem Adolescente, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Lei nº 11.692/2008 definiu também que para execução das quatro modalidades do Projovem Integrado seriam realizadas parcerias de cofinanciamento com governos municipais ou estaduais a partir de uma adesão formal sem a necessidade de celebrar convênio. A Lei determina também que as particularidades executivas do programa (carga horária, conteúdos e demais orientações) serão definidas por cada ministério responsável pela coordenação da modalidade em específico.

a) Projovem Urbano: Esta modalidade consiste na mesma metodologia aplicada pelo Projovem nos anos de 2005 à 2007. Após a criação do Projovem Integrado em 2008 assume esta nomenclatura mas ainda continua sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), responsabilidade que é transferida para o Ministério da Educação em 2012. O público alvo desta modalidade são jovens de 18 a 29 anos que saibam ler e escrever mas que não tenham ainda concluído o Ensino Fundamental regular. O governo federal financia sua execução em cidades com mais de cem mil habitantes e estabelece metas de inscrição de jovens em situação de atendimento em unidades prisionais de regime aberto, jovens residentes em zonas urbanas de risco e jovens catadores de resíduos sólidos. As perspectivas educacionais na execução do Projovem Urbano estão apresentadas no *Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano*, um documento de 2008 elaborado pela SNJ. Neste documento são descritos como ações desta modalidade: a elevação da escolaridade dos beneficiados (formação básica de 1.092 horas aulas), a realização de Qualificação Social e Profissional (formação técnica geral de 390 horas aulas vinculadas a algum arco ocupacional específico), o cumprimento de atividades de cidadania (518 horas de ação comunitária) e a concessão de bolsa auxílio para cada aluno beneficiado durante o período de execução do programa. São, ao total, 2 mil horas de atividades realizadas em 18 meses de execução física. Observa-se no documento que fundamenta as diretrizes pedagógicas do Projovem Urbano a intensa descrição de conteúdos pedagógicos relacionados aos Direitos Humanos, ética e

cidadania, drogas, sexualidade, cultura, lazer e protagonismo juvenil. Estes conteúdos transversais devem ser amplamente discutidos no âmbito da formação básica e da formação técnica geral. O Projovem Urbano não possui metas de inserção produtiva ao final da execução e tem em seus objetivos a clara predominância de interesse pela elevação da escolaridade e inclusão social dos beneficiados.

b) Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo: Esta modalidade é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e regulamentada pela Portaria MDS nº 171, de 26 de maio de 2009. O público alvo são jovens de 15 a 17 anos de idade que sejam pertencentes à famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, ou seja egressos de medidas socioeducativas, ou sejam egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), ou ainda estejam vinculado a programas de combate à violência e exploração sexual. Os objetivos do Projovem Adolescente são descritos no Artigo 2º da referida Portaria, dentre eles destacamos: complementar a proteção social básica de assistência social através da promoção de convivência familiar e comunitária; criar condições para inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional; estimular a reflexão sobre valores éticos e humanos, respeito à diversidade e prática integracionais; preparação para o mundo do trabalho; estimular a participação cidadã dos jovens e o protagonismo no desenvolvimento de ações coletivas de interesse social; além da concessão de bolsas auxílio. As atividades desta modalidade acontecem através da composição de coletivos de jovens (turmas de 15 a 30 integrantes) que participam de oficinas de convívio e aprendizado. Com carga horária semanal de 12 horas e meia cada coletivo deve desenvolver atividades ligadas aos objetivos do programa. A descrição da forma como essas atividades se desenvolvem devem ser apresentadas pelo Ente Conveniado e aprovadas pelo Conselho Gestor do programa. As condições de participação do beneficiado no programa são: matrícula comprovada e frequência escolar mínima de 75%, frequência mínima de 70% nas atividades do programa e respeito às normas de convivência das ações socioeducativas pactuadas.

c) Projovem Campo – Saberes da Terra: Esta modalidade é coordenada pelo Ministério da Educação e regulamentada pela Resolução nº 45 de 2009 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a qual passou por alterações em 2009 e 2011. O público alvo são jovens agricultores de 18 a 29 anos residentes no campo que saibam ler e escrever mas que não tenham concluído do Ensino Fundamental. No instrumento regulamentar desta modalidade a perspectiva educacional apresenta-se fundamentada nas seguintes bases

conceituais: educação do campo, educação de jovens e adultos, desenvolvimento sustentável, trabalho e economia solidária, qualificação social e profissional. O disposto traz ainda os seguintes princípios educacionais: escola formadora de emancipação humana, valorização de diferentes processos educativos, escola vinculada à realidade dos alunos e trabalho como princípio educativo. As atividades do Projovem Campo em turmas com carga horária total de 2.400 horas aulas distribuídas em dois anos de execução física. A carga horária é dividida em: 1.800 horas de ações educativas em sala de aula (ação denominada de tempo escola) e 600 horas de atividades de campo (tempo comunidade). As atividades em sala de aula assumem uma estrutura curricular de uma qualificação social e profissional que agrega o ensino em arcos ocupacionais voltados ao campo com conteúdos de agricultura familiar e sustentabilidade, cidadania, organização social, identidade, cultura, gênero e etnia. O Projovem Campo não possui metas de inserção produtiva dos beneficiados e a condição para sua participação no programa é a frequência mínima de 75% nas atividades previstas.

d) Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã: Esta modalidade é coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e é regulamentada pela Portaria nº 991, de 27 de novembro de 2008, a qual aprova Termo de Referência e estabelece os critérios e as normas de execução do programa. O público alvo consiste em jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo, estes jovens devem ainda estar cursando ou tenham concluído o ensino fundamental ou estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio, e não estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior. Nos dispostos da referida Portaria estão descritos os objetivos do Programa como: promover oportunidades de trabalho, emprego e renda para jovens em situação de vulnerabilidade através de Qualificação Social e Profissional com vistas na inserção em atividades produtivas; promover ações que contribuam para a valorização e reconhecimento dos direitos humanos e da cidadania; e preparar e inserir os jovens no mundo do trabalho. As atividades letivas do Projovem Trabalhador são desenvolvidas em carga horária total de 350 horas, onde: 100 horas aulas são destinadas à qualificação social (conteúdos de inclusão digital, direitos humanos ética e cidadania, educação ambiental, qualidade de vida, noções de direitos trabalhistas, higiene pessoal, estímulo à elevação da escolaridade, entre outros), e 250 horas aulas são destinadas à qualificação profissional (conteúdos voltados para algum arco ocupacional específico escolhido pela coordenação de execução do programa). O MTE determina como meta a

inserção produtiva de 30% do total de jovens beneficiados por qualquer instituição executora do programa, sob penalidade de devolução de recursos caso a meta não seja atingida. As modalidades de inserção produtiva aceitas consideram desde a vinculação formal, por meio de carteira profissional, até formas alternativas geradoras de renda através do trabalho autônomo. O Projovem Trabalhador oferece ainda para os beneficiados bolsa auxílio mensal (durante seis meses) com a exigência que estes exerçam participação mínima de 75% nas atividades letivas do programa.

#### 4.6 PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

O Pronatec foi instituído pela Lei nº 15.513, de 16 de novembro de 2011, com objetivo de unificar as ações de educação profissional do Governo Federal em torno de um programa que atenda um público mais amplo e diversificado por meio do financiamento de cursos de formação inicial e continuada e formação técnica de nível médio. Um fato interessante e muito importante para compreendermos a consolidação deste programa é o histórico de organização institucional realizada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC. Um fato importante neste entendimento já fora citado por esta dissertação quando mencionamos o Pacto pela Educação Profissional, por meio do documento intitulado: *Por uma Profissionalização Sustentável*; resultante da articulação entre o Ministério da Educação, diversos conselhos federais e sindicatos de profissionais da área de educação no ano de 2005. Sendo assim, desde o Governo Lula que o MEC vem se organizando no sentido de operacionalizar uma rede pública de educação profissional. As ações da SETEC durante 2003 à 2010 constituem em objetivos estabelecidos neste Pacto, a saber: constituição de um novo ordenamento jurídico legal; fortalecimento das Redes Federal e Estaduais de Educação Profissional Tecnológica e valorização do educador e do educando; articular uma política de financiamento modernização e expansão da educação profissional e tecnológica; criação de um subsistema de Educação Profissional e Tecnológica; fomento à parceria público – privada.

Na análise dos documentos regulamentares do Pronatec percebemos outro fato importante que é a mudança nomenclatura, e por isso do entendimento conceitual e ideológico, do seja educação profissional. Enquanto os demais programas apresentados anteriormente esteve sob a responsabilidade de coordenação por parte do MTE a denominação e metodologia esteve associada à Qualificação Social e Profissional (QSP). Já na análise da regulamentação pertinente ao Pronatec a denominação é Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Esta última denominação coincide com a inclusa na Constituição Federal de 1988, LDBEN e o documento Por uma Profissionalização Sustentável de 2005.

Numa análise de cunho político e institucional desta diferença conceitual acerca educação profissional, podemos verificar que existe uma mudança drástica no formato de financiamento e execução da política pública desta pauta. Enquanto todos os programas apresentados acima foram coordenados pela MTE, a institucionalização do Pronatec no âmbito do MEC significa uma mudança de conformação institucional na execução das ações do Governo Federal. Esta mudança é motivada pela prioridade de financiamento das ações de educação profissional a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A alocação de mais recursos orçamentários no FNDE para os fins de executar EPT no âmbito do Pronatec terminou por esvaziar a capacidade operante do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, institucionalmente relacionado ao MTE. A partir dessa mudança, predominantemente, o FAT é responsável pelo financiamento do Programa Seguro Desemprego. É interessante notar que existem reivindicações registradas nas atas de reunião do Conselho Deliberativo do FAT de conselheiros que solicitam que a Presidente da República reveja esta política de financiamento da educação profissional.

A mudança conceitual, de financiamento e institucional na execução da educação profissional a partir do governo de Dilma Roulsef nos é fundamental para enquadrarmos as fontes de pesquisa pertinentes às diretrizes oficiais sobre o tema. Estas são encontradas nas Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE/PDE e nas Portarias do MEC.

As principais linhas de ação do PRONATEC são:

- Expansão da Rede Federal; consiste na modernização e aumenta da quantidade de escolas técnicas componentes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (institutos que executam educação tecnológica de nível superior);

- Programa Brasil Profissionalizado; que foi incorporado ao PRONATEC;

- Rede e-TecBrasil; oferta gratuita de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância.
- Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, tem por objetivo ampliar a aplicação dos recursos do SENAI, SENAC, SESC e do SESI;
- FIES Técnico e Empresa, este tem como objetivo financiar cursos técnicos e cursos de formação inicial e para estudantes e trabalhadores em universidades privadas;
- Bolsa-Formação, por meio da qual serão oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

Na medida em que nosso foco de estudo está na regulamentação pertinente aos cursos de formação inicial e continuada devemos nos concentra nas diretrizes desta última ação indicada: a Bolsa-Formação. O Pronatec envolve diferentes iniciativas com objetivos de financiar a infraestrutura e execução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, dentre estas a Bolsa-Formação consiste na ação que nos interessa para os fins desta dissertação. A Bolsa-Formação foi instituída pela Lei nº 15.513, de 16 de novembro de 2011, mas suas disposições operacionais estão na Portaria 168, de 07 de março de 2013. É executada em duas modalidades distintas: a Bolsa-Formação Estudante – direcionada á oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio; e a Bolsa-Formação Trabalhador – direcionada à oferta de cursos de formação inicial e continuada. Sendo assim, mais um vez por questões de conter metodológico, nos ateremos nas análises referentes à Bolsa-Formação Trabalhador.

O Artigo nº 38 da Portaria nº 168/2013 determina os objetivos da Bolsa-Formação:

- Art. 38. São objetivos e características da Bolsa-Formação Trabalhador:
- I - formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País;
  - II - ampliar as oportunidades educacionais por meio da educação profissional e tecnológica com a oferta de cursos de formação profissional inicial e continuada;
  - III - incentivar a elevação de escolaridade; e
  - IV - integrar ações entre órgãos e entidades da administração pública federal e entes federados para a ampliação da educação profissional e tecnológica.

Já Artigo nº 39 da mesma Portaria determina a correlação dos cursos FIC com as diretrizes da LDBEN:

Art. 39. Os cursos FIC ofertados por intermédio da Bolsa-Formação Trabalhador submetem-se à Lei nº 9.394, de 1996, Capítulo III, ao Decreto nº 5.154, de 2004, ao Decreto nº 5.840, de 2006, às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, a orientações do Documento Referência da Bolsa-Formação Trabalhador, elaborado pelo Ministério da Educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, no que couber, bem como às demais condições estabelecidas em legislação aplicável, devendo constar do Guia Pronatec de Cursos FIC editado pelo Ministério da Educação.

Outras importantes disposições da Portaria nº 168/2013 é a consideração que a carga horária mínima para a realização de cursos FIC no âmbito do Pronatec é de 160 horas aulas. Define também que todos estes cursos devem ser realizados na modalidade presencial. A determinação que a Bolsa-Formação Trabalhador só pode ser realizada por instituições das redes públicas de EPT e Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC e SENAT), ficando de fora a possibilidade de execução por parte das Instituições Privadas de Ensino Superior (as quais podem executar a Bolsa-Formação na modalidade Estudante). Por fim, devemos destacar que a Portaria nº 168/2013 determina que as diretrizes curriculares na execução da EPT nesta modalidade devem obedecer os disposto do *Guia Pronatec de Cursos FIC*, editado pelo MEC.

O Guia Pronatec de Cursos FIC foi instituído pela Portaria 1.568, de 03 de novembro de 2011). Ao verificar sobre seu conteúdo verificamos que possui 140 cursos diferentes distribuídos em 13 eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde; Controle e Processos Industriais; Desenvolvimento Educacional e Social; Gestão e Negócios; Informação e Comunicação; Infraestrutura; Produção Alimentícia; Produção Cultura e Design; Produção Industrial; Recursos Naturais; Segurança; Turismo, Hospitalidade e Lazer.

Com relação aos conteúdos programáticos destes cursos podemos ter poucas informações pois o Guia Pronatec de Cursos FIC apresenta simplesmente a descrição de atividades operacionais relacionadas ao trabalho que o aluno de determinado curso deve aprender; a escolaridade mínima para se inscrever no curso; a carga horária do curso; e onde o cidadão interessado pode encontrar algum curso desejado.

Diante esta falta de fontes para aprofundarmos nossa análise acerca a coexistência das tendências educacionais estudadas nesta dissertação consideramos que a responsabilidade pela organização curricular, ou seja, a determinação dos módulos temáticos, está associada à

capacidade técnica e pedagógica das instituições executoras da Bolsa-Formação Trabalhador que foram devidamente habilitadas pela SETEC por meio de Termo de Adesão. A falta de indicações mais precisas acerca o conteúdo destes cursos parece deixar uma lacuna em relação aos conhecimentos de ordem humanista e política que durante muito tempo foram negligenciados na execução de políticas públicas de educação profissional e, recentemente, por meio da metodologia da QSP, faziam parte das prioridades pedagógicas na efetivação da formação inicial e continuada. Pela aproximação na descrição dos cursos FIC do Guia Pronatec apenas com os aspectos do Código Brasileiro de Ocupação – CBO podemos observar que as perspectivas pedagógicas do Pronatec, nesta iniciativa em particular, estão mais voltadas para uma tendência educacional instrumental e funcionalista, conforme caracterizamos no capítulo I.

## 5 ESTUDO DE CASO SOBRE O PROJETO PRIMEIRO JOVEM APRENDIZ

Neste capítulo abordaremos sobre a questão das perspectivas educacionais presentes nas políticas públicas de educação profissional através de pesquisa empírica, tomando como estratégia de pesquisa um estudo de caso. O estudo de caso proposto toma a questão abordada até o momento como base teórica e contextual para a análise empírica empreendida. Nossa estratégia de pesquisa debruça-se sobre a execução de um projeto que envolve cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, o Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz. Este projeto faz parte do Programa 534 do Plano Plurianual 2012 – 2015 do Governo do Estado do Ceará (Lei nº15.109, de 02 de janeiro de 2012) e é executado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS/CE).

Escolhemos pelo Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz devido ao fato de que consiste numa ação com mais de sete anos em execução, possui abrangência territorial em todas as oito macrorregiões administrativas do Ceará (prioritariamente nos municípios com maior potencial de desenvolvimento econômico), além disso, apesar de ser executado por órgão do governo estadual, é regulamentado por diretrizes da Aprendizagem Profissional (Lei Federal Nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 – estudada no item 3.1.3 do capítulo III). Acreditamos que este enfoque nos traz validade para as análises empíricas acerca o formato das políticas públicas de educação profissional no Ceará, especificamente dentre os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores. Os dados coletados (elementos e características identificadas neste projeto em específico) traduzem um modelo ampliado em relação ao financiamento público nesta modalidade de educação profissional dentro do Ceará.

Para compreensão acerca as perspectivas pedagógicas imanentes à execução física do projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz nossa abordagem empírica utiliza como fontes de evidências: documentos, registros de arquivo e entrevistas. O Quadro II demonstra sobre as evidências e processo de coleta dos dados.

**Quadro 2 – Fontes de evidências e processo de coletas para estudo de caso**

| <b>Tipos de Evidências</b> | <b>Fontes de Evidências</b>  | <b>Processo de Coleta dos dados</b>  |
|----------------------------|--|--|
| <b>Documentos</b>          | *Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000 (Lei da Aprendizagem)<br>*Lei 11.180, de 23 de setembro de 2005;<br>*Lei 11.692, de 10 de junho de 2008;<br>*Decreto nº 5.598, de 01 de dezembro de 2005; | Leitura e filtragem de informações acerca as categorias de análises escolhidas |

|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
|                              | <p>*Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012;</p> <p>*Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP;</p> <p>*Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional – CONAP;</p> <p>*Lei Complementar Nº 37, de 26 de novembro de 2003 (instituiu Fundo Estadual de Combate a Pobreza);</p> <p>*Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD 2012);</p> <p>*Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2010/2011;</p> <p>*Pesquisa Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz (pesquisa realizada em 2013 pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura)</p> |  |
| <b>Registros de arquivos</b> | <p>*PPA 2011 – 2015 do Governo do Estado;</p> <p>*Planejamento Estratégico da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social em 2013</p> <p>*Edital da Chamada Pública STDS nº01/2012 (Edital de Credenciamento e Seleção Pública para a Contratação de Instituições Executoras de QSP Financiadas pela STDS)</p> <p>*Projeto Político Pedagógico do Centro Comunitário Santa Maria (CCSM)</p> <p>*Exemplares dos livretos utilizados como material didático nos 22 módulos teóricos do curso de Assistente Administrativo</p>   | Leitura e filtragem de informações acerca as categorias de análises escolhidas   |
| <b>Entrevistas</b>           | <p>Entrevistas com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lafayette Almeida de Oliveira<br/>Orientador da Célula de Educação Social e Profissional (CESP) da STDS;</li> <li>- Eudásio Nobre;<br/>Coordenador Administrativo do Centro Comunitário Santa Maria (CCSM), umas das instituições executoras contratadas;</li> <li>- Wânia Azevedo<br/>Coordenadora Pedagógica do CCSM</li> </ul>  | As entrevistas seguiram o modelo semi estruturado e se efetivaram com representantes da gestão burocrática e pedagógica do projeto analisado em diferentes níveis de hierarquia. |

*Fonte: Elaboração própria do autor*

Dentre estas três fontes de evidências a primeira e a segunda se efetivaram pelo levantamento de documentos oficiais (devidamente publicados em diário oficial ou adquiridos através de solicitação formal aos gestores institucionais do projeto), leitura (para identificação nestes documentos de conteúdos que se aproximam das categorias de análise escolhidas), e descrição das informações relevantes para este estudo. É importante observar que não podemos apresentar na bibliografia desta dissertação as fontes de pesquisa referentes especificamente aos registros de arquivos. Isso porque são documentos de elaboração e divulgação interna da STDS (ou das instituições executoras), utilizada pelos gestores dos diferentes programas e não publicadas formalmente como texto científico. Com exceção do Edital da Chamada Pública STDS nº01/2012, nenhum dos outros registros podem ser encontrados na internet. São registros apresentados pelos gestores entrevistados.

A terceira fonte de evidências, as entrevistas, merece melhor explicação acerca a metodologia empregada. As entrevistas representaram um importante método para coleta de

dados para que possamos absorver informações que permeiam o planejamento, operação e resultados esperados na realização do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz. Os informantes escolhidos se referem à necessidade de compreender sobre estes critérios na visão gerencial de diferentes representantes da hierarquia institucional envolvida na execução do projeto. Sendo assim, escolhemos primeiramente entrevistar o Sr. Lafayette Almeida de Oliveira, orientador de célula e gestor do projeto por parte da STDS. Está sob sua responsabilidade a Célula de Educação Social e Profissional (CESP), a qual é encarregada pela elaboração do Edital para Licitação das instituições contratadas para execução do projeto, termo onde se encontram as exigências regulamentares e de metas estabelecidas, Além disso a CESP é responsável pela avaliação da qualidade pedagógica executada pelas instituições contratadas.

Escolhemos também entrevistar dois gestores de uma das instituições executoras do projeto, o Centro Comunitário Santa Maria (CCSM). Conforme veremos mais adiante, para execução do projeto em análise foram contratadas (por meio de licitação) quatro instituições distintas, dentre elas escolhemos nos aproximar do CCSM por uma questão de viabilidade metodológica. O CCSM é uma das duas instituições que executam o projeto na cidade de Fortaleza, no entanto é a única que efetiva esta execução em estrutura física própria e com capacidade para realização de oito turmas concomitantes. Sendo assim a escolha pela aproximação com a equipe de gestão, professores e alunos do CCSM consistiu numa alternativa interessante para coleta de dados neste estudo empírico. Nesta instituição foram entrevistados dois profissionais, dois em nível de coordenação (administrativa: Sr. Eudázio Nobre; e pedagógica: Sra. Wânia Azevedo).

As entrevistas ocorreram dentro do formato semi estruturado. Nelas, o entrevistador expôs inicialmente acerca a questão estudada (as perspectivas pedagógicas da política pública de educação profissional em nível de formação inicial e continuada) e sobre os argumentos teóricos que denotam a existência da dualidade de perspectivas (instrumental – funcionalista e humanista – política) na regulamentação e execução destas políticas públicas. Em seguida perguntou-se sobre as opiniões de como estes profissionais identificavam características de ambas perspectivas tomando como base o conjunto de categorias de análise escolhidas. Dessa forma, após as considerações iniciais, o entrevistado podia explanar à vontade sobre a presença das perspectivas pedagógicas estudadas na medida em que o entrevistador ia apresentado as categorias estudadas. As entrevistas foram gravadas em áudio e as principais argumentações foram registradas para citações.

Para a análise dos dados coletados através das fontes de evidências, e fundamentados nas contribuições teóricas apresentadas durante o Capítulo I acerca as influências liberais na educação voltada para o trabalho, bem como no histórico de formulação e regulamentações das políticas públicas de educação profissional no Brasil discutido nos capítulos II e III, escolhemos categorias de análise para a triagem das informações coletadas no decorrer das observações empíricas. Tais categorias de análise orientam nossa abordagem na pesquisa por informações relevantes à questão estudada, são elas:

### Quadro 3 – Categorias de análise para estudo de caso

| <b>Categoria de Análise</b>  | <b>Justificativa</b>  |
|--|---|
| Contexto político e institucional de formulação do projeto         | O cenário econômico, político e institucional do governo estadual nos informa sobre a base de influências e apoio social acerca a formulação das diretrizes prioritárias voltadas para educação profissional;   |
| Diretrizes regulamentares  | A verificação sobre as determinações da regulamentação (em nível estadual e federal) voltada para execução do projeto nos informa sobre detalhes operacionais importantes dos procedimentos pedagógicos assumidos;  |
| Público alvo, objetivos e metas pre-estabelecidas                  | O conhecimento sobre o perfil do público alvo nos informa sobre a perspectiva inclusiva, ou não, de cada programa estudado. Além disso, esta categoria está associada à nossa possibilidade de compreender sobre a função no planejamento e o problema que o projeto de educação profissional estudado tenta solucionar;  |
| Procedimentos operacionais de execução                             | A pesquisa sobre os procedimentos administrativos, burocráticos e metodológicos para efetivação do projeto nos informa sobre suas operações educacionais na medida em que podemos verificar sobre as etapas da execução, funções das equipes, carga horária e condições de participação dos alunos. As condições de participação enfrentadas pelos nos informa também sobre a tendência de ativação desta política pública; |
| Conteúdo pedagógico  | A descrição do conteúdo pedagógico ensinado pelo projeto consiste numa base de dados fundamental para nosso estudo. Nestes desígnios podemos perceber claramente a forma como as perspectivas pedagógicas se encontram durante a execução física;   |
| Procedimentos pedagógicos de estímulo à formação humana e política | Nesta categoria podemos observar as características da perspectiva humanista e política do projeto pesquisado;  |
| Procedimentos pedagógicos de estímulo à empregabilidade            | Nesta categoria poderemos observar as características da perspectiva funcionalista e instrumental do projeto pesquisado.  |

Fonte: *Elaboração própria do autor*

O procedimento metodológico da pesquisa empírica através do estudo de caso buscou se aproximar dos procedimentos administrativos, fundamentos presentes no planejamento e regulamentações, operações no atendimento ao público beneficiado, conteúdo pedagógico e práticas didáticas na realização da política pública de educação profissional através do Projeto Primeiro Passo. Acreditamos que a análise destas características é capaz de nos indicar acerca os pressupostos educacionais priorizados na formulação, execução e objetivos dos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores efetivados pelo projeto pesquisado. Cada um dos itens a seguir representa uma categoria de análise estudada.

## 5.1 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO

As políticas de educação profissional no Ceará, institucionalmente ligadas ao Ministério do Trabalho e Emprego (MET), tiveram início em 1975 com a implantação do Sistema SINE no estado. Antes disso, a educação profissional esteve sob responsabilidade das universidades e escolas técnicas. Comparadamente aos dias de hoje, após a regulamentação da educação profissional em 1996 pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), tais instituições se concentravam nos níveis superior e técnica. A criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) permitiu, dentre outras atribuições, a composição de ações voltadas para modalidade básica de educação profissional, o que hoje se descreve como formação inicial e continuada de trabalhadores. Com o fornecimento de subsídios direcionados para formação educacional da mão de obra em geral, o SINE passa a realizar cursos de curta duração que correspondiam às demandas específicas do mercado de trabalho, principalmente para o setor de serviços em expansão.

A demanda pela educação profissional básica se apresenta em todos os municípios do Ceará como fator de interesse para o desenvolvimento econômico local. Os governos municipais e estaduais se inclinam para investimentos voltados à formação de mão de obra. No caso do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) constitui o fundo financiador. Os recursos do "FECOP" são originários do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de

Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) incidente sobre os seguintes produtos e serviços: bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo. “O FECOP tem como orientação principal o combate à pobreza a partir da criação de meios para o fortalecimento do patrimônio individual e social das áreas pobres” (Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003). As ações do FECOP são segmentadas em duas vertentes: I) uma de assistência aos pobres, que é implementada para dar um mínimo de condições de sobrevivência aos pobres de curto prazo e aos grupos vulneráveis quando estes se encontrarem em situações adversas; e II) outra, cujo impacto é de médio e longo prazo e prioriza as ações que venham a criar condições para uma efetiva migração da condição de pobre para não pobre.

No ano de 2007, com a eleição de Cid Ferreira Gomes para governador do Ceará e institucionalização da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) surge o Projeto Primeiro Passo. O modelo de ação deste programa já havia sido experimentado em governos anteriores, como é o exemplo do Projeto SOMAR (Governo Lúcio Alcântara; 2002 – 2006), mas a organização administrativa, as equipes de trabalho, as linhas de ações e os conteúdos pedagógicos tal como se apresentam atualmente, só tiveram início com a formalização do Projeto Primeiro Passo, em 2007.

Com diretrizes de fomento a geração de emprego e renda, bem como de atividades sócio econômicas através de processos de aprendizagem a STDS coordena projetos de educação social e profissional em todos os 184 municípios cearenses. Diferentes projetos, com metodologias distintas, mas com implementação e operacionalização centralizada nas regulamentações do fundo de investimento específico (na maioria dos casos o FECOP), além de diretrizes de planejamento do próprio Governo Estadual e do MTE.

Todos os anos a STDS, através da Célula de Educação Social e Profissional – CESP, divulga Edital para licitação pública das ações de qualificação social e profissional. Diversas instituições se inscrevem para concorrência dos Lotes licitados. Normalmente a CESP divide os Lotes por macrorregião administrativa do Ceará (oito ao total) e em cada Lote são incluídas turmas a serem executadas nos diferentes municípios da macrorregião. Cada programa de educação profissional em específico possui seus Lotes e municípios correspondentes a serem licitados. As instituições concorrentes devem apresentar documentação comprobatória de capacidade técnica para o serviço e idoneidade jurídica

perante os órgãos estatais. Após a seleção, as instituições vencedoras celebram convênio com a STDS e se responsabilizam pelos trâmites administrativos de execução local: adequação da sala de aula, seleção dos professores, transporte, distribuição de material didático, do fardamento, do lanche diário, etc.

No caso do Programa Primeiro Passo – Jovem Aprendiz de 2012 e 2013 foram selecionadas quatro instituições executoras para realização de 100 turmas do programa em todos o Ceará. O Centro Comunitário Santa Maria (CCSM) venceu para execução de 40 turmas na Capital Fortaleza, o Instituto de Educação Portal (IEP) venceu para execução de 20 turmas na Região Metropolitana de Fortaleza, o Instituto Centro Tecnológico (CENTEC) venceu para execução de 20 turmas em três macrorregiões do interior do estado, e o SEST/SENAT venceu para execução de 20 turmas nas quatro macrorregiões restantes. As 100 turmas do programa obedecem a uma metodologia e cronograma estipulado pela CESP, que mobiliza equipe de monitoramento para fiscalização das instituições executoras em suas atribuições de qualificação. A escolha dos municípios a serem contemplados pelo programa respeita uma análise prévia da equipe de coordenação estadual que verifica os locais onde haja possibilidade de implantação das ações do Jovem Aprendiz de acordo com as determinações da legislação específica. Este fato é comprovado pelo orientador da CESP, Lafayette Almenida:

A determinação estratégica do nosso governo é de atender o máximo de municípios possível com as ações da célula. No entanto para o Projeto Aprendiz, em específico, não é possível a sua implantação em municípios de pequeno porte, isso porque apenas indústrias ou empresas privadas de grande porte têm demanda pelos jovens na condição de aprendizes. Para empresas de médio e pequeno porte é mais viável a contratação de jovens na condição de estagiário, nosso outra linha de ação. (Lafayette Almeida).

Se abordamos esta categoria de análise segundo a ótica das duas perspectivas pedagógicas da educação voltada para o trabalho identificadas e apresentadas no decorrer de nosso estudo teórico (Capítulo I), verificaremos indícios que denotam a coexistência de ambas perspectivas no conjunto de demandas sociais e econômicas as quais o Projeto Primeiro Passo Jovem Aprendiz vem responder. Afirmamos isso porque, por um lado, um dos principais motivos do projeto está na qualificação profissional de curta duração para inserção no mercado de trabalho, repassando para os beneficiados conhecimentos técnicos e

comportamentais que favoreçam a empregabilidade e geração de emprego e renda (assumindo assim características condizentes à perspectiva pedagógica instrumental e funcionalista). Por outro lado o projeto em análise consiste numa política pública inclusiva e de educação social básica que permite o acesso democrático (respeitando diretrizes constitucionais) da população à conhecimentos de maneira a capacitá-los para exercício cidadão e posicionamento crítico frente à realidade da juventude (assumindo assim também características condizente à perspectiva pedagógica humanista e política). Mais adiante veremos detalhes sobre o conteúdo pedagógico de um dos cursos do projeto. Para o momento queremos nos ater ao fato de que, paralelo às demandas por incentivo à empregabilidade, fazem parte do contexto de operações do projeto o histórico positivo em outras gestões para com iniciativas de desenvolvimento social (ou migração da condição de pobreza para a não pobreza – como determina uma das diretrizes do fundo financiador, o FECOP) através da oferta de formação inicial e continuada para segmentos populacionais socialmente vulneráveis às indeterminações do mercado de trabalho. Além disso, percebemos estar contido no atendimento realizado pelas instituições executoras do projeto o aspecto politicamente inclusivo de obrigatoriedade pela oferta de transporte, lanche diário, fardamento e material didático para os alunos atendidos de maneira a garantir boas condições físicas e humanas para a qualidade do ensino.

## 5.2 DIRETRIZES REGULAMENTARES

O Projeto Primeiro Passo é composto por três linhas de ação: *Estagiário*, *Bolsista* e *Aprendiz*. As diferenças das três linhas estão nas metodologias de atendimento ao beneficiado, nas tipologias dos cursos ofertados, nos municípios que são atendidos, na carga horária dos cursos e nos responsáveis pelo pagamento do auxílio financeiro ao aluno. O projeto como um todo é executado no território cearense sob diretrizes operacionais estipuladas pela STDS. As linhas *Bolsista* e *Estagiário* são completamente direcionadas pelos padrões técnicos advindos da experiência administrativa com qualificação social profissional por parte da CESP, “são frutos da adaptação das políticas de trabalho às demandas das

prefeituras municipais e mercado de trabalho” (Lafayette Almeida). No entanto a linha de ação *Aprendiz* (foco de nosso estudo empírico) é também, e principalmente, regulada por legislação federal. Neste sentido tanto a empresa contratante dos serviços de aprendiz como a instituição qualificadora devem respeitar os parâmetros legais. Relembramos que, segundo a Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000:

Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze e menor de vinte e quatro anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação. (Artigo 428)

A Lei da Aprendizagem, como ficou conhecida, obteve muita penetração dentre as empresas pelo seu caráter de incentivo fiscal. De acordo com ditames desta Lei as instituições que possuem número igual ou superior a 100 trabalhadores em seu quadro de funcionários devem contratar um percentual entre 5% a 15% de pessoas sob o regime de aprendizes. As empresas que comprovam esta situação obtêm desconto na declaração anual do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) na cifra de 30% a 50%, dependendo do percentual de aprendizes contratados. Este incentivo fiscal foi há muito tempo proposto pela Consolidação dos Direitos Trabalhistas (CLT), gestão Getúlio Vargas em 1943, mas apenas no ano de 2000 é que se efetiva maior abrangência desta Lei (pois empresas de médio e grande porte de qualquer ramo passam a ter a obrigatoriedade por contratação de aprendizes). A partir do ano de 2000 é que também existe mais divulgação e controle por parte das unidades da Superintendência Regional do Trabalho (SRT). Apesar de já contabilizados treze anos de vigência esta Lei tem apresentado pouco impacto, pois as empresas geralmente são resistentes a contratar pessoas jovens e sem experiência profissional, por isso que quase a totalidade de aprendizes do Projeto Primeiro Passo estão trabalhando em empresas de grande porte. Além disso, alguns jovens também resistem aos desígnios da legislação, a qual determina que o aprendiz, além de trabalhar durante um turno inteiro na empresa contratante, deve estar matriculado (ou ter concluído) no Ensino Médio regular, e ainda frequentar um curso de educação profissional compatível com os serviços desenvolvidos na empresa. Para cumprir este modelo o aprendiz precisa ocupar os três turnos do seu dia com as atividades de aprendizagem, o que para uma pessoa jovem pode ser algo exorbitante. Esta organização na

carga horária só foi revista recentemente pelo MTE através da Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012, como veremos a seguir.

O papel do Projeto Primeiro Passo na efetivação da Lei do Aprendiz está na viabilização das condições de possibilidade para o cumprimento das diretrizes legais. Sendo assim a coordenação do projeto divulga a proposta dentre empresas interessadas em participar dos incentivos da Lei, estipula os arcos ocupacionais que serão úteis para as atividades dos aprendizes na empresa, determina os locais (município, bairro e estrutura física) em que serão realizadas as horas aulas teóricas, seleciona e financia as instituições executoras de profissionalização, elabora o material didático a ser utilizados pelos aprendizes, e ainda monitora a execução das turmas bem como os serviços dos jovens dentro do espaço de trabalho. Para tanto existe um equipe técnica exclusiva que se responsabiliza por tais atividades.

O monitoramento das instituições executoras conveniadas à STDS para execução do projeto é realizado pela Célula de Acompanhamento das Ações de Qualificação Social e Profissional, órgão vinculado à Coordenadoria de Promoção do Trabalho e Renda e com poder de fiscalização sobre a capacidade operacional das instituições executoras. Este monitoramento leva em consideração a execução física do projeto, ou seja, o cumprimento das normas estabelecidas pela Lei da Aprendizagem, infraestrutura das salas de aulas, material didático oferecido, além da qualidade pedagógica das ações. A equipe de monitoramento utiliza de questionários de avaliação aplicados junto aos alunos beneficiados, visitas de monitoramento *in locu* e reuniões estratégicas com a coordenação das instituições executoras. O acompanhamento da execução financeira do projeto é realizado por outro órgão da STDS, responsável pela análise das prestações de contas necessária e anterior ao repasse de recursos para instituição conveniada.

Mais uma vez podemos verificar nesta categoria de análise a coexistência das duas perspectivas pedagógicas condizentes à educação para o trabalho sob influências da ideologia liberalista. Esta dualidade de perspectivas marca a Constituição Federal brasileira no que diz respeito à educação (como já comentamos anteriormente), bem como caracteriza a Lei da Aprendizagem quando esta determina que no contrato de aprendizagem deve prevalecer o acesso à “formação técnica e profissional aliada ao desenvolvimento físico, moral e psicológico do aprendiz” (Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000, Artigo 1º). Outra observação acerca à dualidade das perspectivas pedagógicas estudadas no aspecto

regulamentar do projeto em análise pode ser apreendida quando percebemos que um grande fator motivador para a aplicação da Lei da Aprendizagem está na possibilidade das empresas em absorver mão de obra barata para realização de serviços básicos (prevalecendo aí uma iniciativa voltada para empregabilidade), aliada à possibilidade de receber incentivo fiscal proveniente do abatimento no Imposto de Renda anual. Em contrapartida, as determinações regulamentares da Lei da Aprendizagem foram modificadas no ano de 2012 no que diz respeito à distribuição da carga horária semanal, mantendo o aprendiz ocupado por apenas dois turnos diários, ao contrário de três turnos como era anteriormente, e assim estimular a menor evasão do projeto e o atendimento em condições humanas mais adequadas. No item 4.4 deste capítulo apresentamos mais detalhadamente a distribuição da carga horária do curso Assistente Administrativo do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz.

### 5.3 PÚBLICO ALVO, OBJETIVOS E METAS PRÉ-ESTABELECIDAS

A Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) em sua versão do ano de 2012 nos apresenta um quadro bem complexo quanto à relação entre juventude e trabalho no estado do Ceará. Segundo os dados são aproximadamente 1.665.000 jovens residentes no estado, ou seja, 19,3% da população cearense. Destes, 827 mil (49,96%) ocupam alguma atividade vinculada ao setor produtivo gerador de renda. Se considerarmos as condições de trabalho comprovamos a presença de um *status* de precariedade neste contexto de mercado, pois 41% dos jovens ocupados recebem até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por mês e apenas 21% destes ganham mais do que um salário mínimo mensal. Verifica-se também esta condição quando a pesquisa afirma que 64,2% dos jovens ocupados trabalham mais do que 40 horas semanais – uma percentual elevado considerando as diretrizes das leis trabalhistas. Pessoas mais jovens se colocam em situações adversas de trabalho por motivos geralmente ligados à necessidade de sustento, tempo livre, falta de experiência antecedente, baixa escolaridade e potencial físico para o trabalho manual.

Outros dados que demonstram a problemática de precarização das colocações de jovens no mercado de trabalho são apresentados pelo Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011, realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Segundo a pesquisa 54,2 % do total de jovens assalariados no Ceará exercem seu trabalho sem ter a carteira de trabalho assinada, em regime informal de contratação. Considerando a capacidade de inserção produtiva pelo nível de escolaridade do sujeito verifica-se a deficiência do Ceará quando a média de anos de estudo para a população jovem é de 8,6 anos, inferior à média, por exemplo, do Estado de São Paulo, que é de 10,4 anos de estudo. A negligência quanto à educação básica também se faz presente quando 54,4% da população jovem cearense apenas trabalha ou procura trabalho, sem exercer nenhuma atividade de estudo.

Tendo em vista a evidente relação entre o nível de escolaridade e oportunidades de inserção no mercado de trabalho, vemos que, segundo o mesmo estudo do DIEESE, no Brasil atualmente 62,5% dos empregos formais estão ocupados por indivíduos com, no mínimo, o Ensino Médio. Surge, então, a necessidade de programas de qualificação profissional como política de educação profissional e de fomento ao emprego e renda. Tais programas devem ter como objetivo, além da aprendizagem de atividades inerentes às funções específicas, a elevação da escolaridade e/ou estímulo ao (re)ingresso dos indivíduos no ensino formal.

O Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz é uma ação do Governo do Estado do Ceará que busca minimizar este quadro de vulnerabilidade que marca a mão de obra jovem e sem experiência. O público alvo deste projeto é composto por jovens de 16 a 22 anos de idade, oriundos de escola pública e que estejam cursando (ou tenham concluído a menos de 2 anos) o Ensino Médio regular. Apesar de a Lei da Aprendizagem possibilitar que sejam inscritos como aprendizes pessoas de 14 a 24 anos a coordenação do projeto decide por delimitar ainda mais esta faixa de atendimento por questões estratégicas relacionadas a grande demanda de pessoas interessadas.

De acordo com o orientador da CESP, além das exigidas no Termo de Referência preceptor do convênio celebrado com as instituições terceirizadas, são metas para a execução do programa: chegar ao término do curso com no máximo 10% de evasão de alunos, estimular que as empresas parceiras (onde os aprendizes exercem o estudo prático) efetivem por meio de contratação formal um mínimo 10% do total de aprendizes beneficiados a cada ano/versão

do projeto, contribuir para o avanço da escolaridade dos jovens atendidos e contribuir para que os aprendizes superem dois obstáculos para sua inserção produtiva: a falta de experiência prévia e a falta de qualificação profissional. As duas primeiras metas apresentadas são quantitativas e a coordenação estadual do projeto, bem como a Célula de Acompanhamento, revela que a ação assume exitosos resultados de não evasão e de contratação dos aprendizes. Já as duas últimas metas são qualitativas e seu acompanhamento só pode ser realizado mediante uma avaliação mais cuidadosa e metodologicamente organizada. Esta pesquisa fora recentemente realizada num estudo da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) intitulado de Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos das Ações de Qualificação Social e Profissional Financiadas pela STDS, abordaremos mais adiante alguns resultados desta pesquisa.

Nesta categoria de análise a dualidade das perspectivas pedagógicas em estudo pode ser observada quando, primeiramente, verificamos a existência de argumentos democráticos de inclusão social através da educação profissional voltada para o público jovem (16 a 22 anos), oriundos da escola pública e que tenham concluído apenas o Ensino Fundamental. Os jovens nesta situação passam a ser considerados como vulneráveis às condições de precaridade e flexibilidade do mercado de trabalho (baixos salários, altas cargas horárias de trabalho, contratações em regime flexível e pouca perspectiva de evolução profissional) e detentores do direito à educação social e profissional com fins na inserção produtiva, elevação da escolaridade e amadurecimento da atividade ética e cidadã – objetivos claramente próximos a uma perspectiva pedagógica humanista e política. Ao mesmo modo, verificamos dentre os objetivos do projeto a existência de motivações econômicas na necessidade de resposta às demandas do mercado de trabalho para o cumprimento das metas. Tais diretrizes estão mais próximas à perspectiva pedagógica instrumental e funcionalista e influenciam diretamente nas operações gerenciais desta política pública quando, por exemplo, a escolha das modalidades dos cursos profissionalizantes são direcionadas exclusivamente à capacitação de pessoas para assumir vagas de trabalho em ocupações demandadas pelas empresas parceiras. Na linha desta segunda perspectiva a educação social e profissional efetivada nos cursos de formação inicial e continuada do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz está fundamentada na busca por superar os dois principais gargalos da inclusão produtiva dos jovens: a falta de experiência profissional antecedente e a falta de qualificação profissional em determinada função.

## 5.4 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS DE EXECUÇÃO

Para ilustração dos métodos operacionais do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz demonstraremos as etapas de execução dentro de um cronograma regular de atividades realizadas pelas equipes técnicas responsáveis.

### a) Inscrição e seleção dos alunos

Pessoas que obedeçam ao perfil exigido pelo programa realizam sua inscrição na sede da instituição executora que irá coordenar as ações do programa em determinada região específica. Os candidatos apresentam documentação comprobatória de sua situação estudantil e econômica, preenchem uma ficha cadastral e são informados sobre as datas em que ocorre o processo seletivo. Este último é realizado pela equipe de coordenação do programa na própria estrutura física da instituição contratada para execução das atividades letivas. A equipe de seleção é composta por dois psicólogos e dois pedagogos, estes reúnem os candidatos numa sala de aula e solicitam que escrevam uma redação de vinte a vinte e cinco linhas que retrate o seu interesse em participar do programa. A redação é anexada à ficha cadastral e arquivada para análise posterior. Os detalhes considerados para classificação do candidato estão prioritariamente em seu desempenho estudantil, comprovado pelo boletim, e sua capacidade de expressar os conteúdos subjetivos de suas ideias, comprovado pela redação escrita. Duas semanas após a data de inscrição, a equipe de seleção divulga a lista dos candidatos escolhidos para participar do programa. A instituição executora se encarrega de apresentar o resultado na localidade a qual irão acontecer as turmas.

### b) Cadastro nos sistemas integrados

Os candidatos selecionados pela equipe de coordenação do Projeto Primeiro Passo são direcionados ao cadastro em dois sistemas informatizados que possuem funções distintas. O primeiro é o Sistema de Qualificação Profissional, este é administrado pela STDS e tem como finalidade o controle da abertura das turmas por parte da instituição executora. Logo que se completam vinte e cinco alunos cadastrados fecha-se uma turma com dias letivos,

horário e professor específico. A STDS se utiliza deste mecanismo para a administração do repasse financeiro para executora, bem como prestação de contas com o FECOP segundo o número de pessoas beneficiadas pelo recurso. O segundo sistema denomina-se Juventude WEB e é de administração do MTE. Como já mencionamos o Jovem Aprendiz é regulamentado por Lei Federal e, para que haja controle do número de alunos participantes, bem como de sua frequência nos dias letivos o Ministério exige que as executoras atualizem semanalmente os dados referentes ao funcionamento das turmas do programa. Neste segundo sistema existe campos de controle sobre a assiduidade do aluno, a modalidade do curso, o local onde ocorre, a empresa onde ocorrem as atividades de aprendiz (aquela que receberá o incentivo fiscal por parte do Governo Federal), datas de início e término e indicação do professor responsável pela condução das atividades de profissionalização.

#### c) Empresas parceiras do Projeto

A coordenação estadual do Projeto Primeiro Passo possui equipe específica para divulgação das ações do Jovem Aprendiz dentre empresas que se encaixam no perfil da Lei 10.097. Os técnicos da coordenação anunciam as condições e vantagens para a adesão à modalidade do programa e celebram parceria institucional perante Termo de Compromisso assinado por ambas as instituições. As empresas visitadas são escolhidas segundo a correlação entre o seu setor econômico de atividades e as modalidades de curso disponíveis para determinada região. Cabe acrescentar que, de acordo com a coordenadora pedagógica do CCSM, devido o projeto ser uma ação já com alguns anos de experiência existem empresas que buscam a coordenação do projeto em busca de aprendizes em formação específica de diferentes arcos ocupacionais, ela denomina estas possibilidades de “demanda reprimida” (Wânia Azevedo).

Os alunos participantes do Jovem Aprendiz são encaminhados para empresas que necessitam da mão de obra em formação. Antes mesmo de o sujeito candidato à participação no projeto se inscrever para seleção o conjunto de empresas parceiras demandantes já está formado, esperando pelo encaminhamento dos aprendizes. É importante salientar que a regulamentação prevê que a empresa parceira designe responsável técnico pelo aprendiz, uma pessoa que oriente e acompanhe as atividades do sujeito no espaço de trabalho. Esta pessoa

normalmente é indicada pelo setor de recursos humanos da empresa ou o profissional diretamente superior ao aprendiz. Ademais, o acompanhamento das atividades do aprendiz durante as horas de trabalho ocorre por outra equipe do Projeto Primeiro Passo especificamente encarregada de monitorar o exercício laboral. Esta equipe busca monitorar a adequação do aluno ao serviço prestado, o cumprimento das determinações regulamentares de segurança e carga horária no trabalho, bem como verificar a satisfação da empresa segundo as atividades desenvolvidas pelo sujeito.

#### d) Distribuição da carga horária

A carga horária do Programa Primeiro Passo – Jovem Aprendiz também respeita a regulamentação do MTE. Esta sofreu adequações para o ano de 2012 e foi alvo de muitas críticas por parte dos professores e gestores das instituições executoras. Desde o ano 2000, com promulgação da Lei nº 10.097 (Lei do Aprendiz), o aluno aprendiz deve cumprir carga horária de 400 horas aulas teórica em sala de aula e 880 horas prática no espaço de trabalho da empresa parceira. No entanto a Portaria Ministerial nº 723, de 23 de abril de 2012 traz uma novidade que é a distribuição do cronograma letivo. Esta deve acontecer de forma que as 80 horas iniciais do curso são dedicadas exclusivamente à formação teórica e são realizadas de forma sequencial em (20 encontros, 5 dias por semana e 4 horas diárias por encontro). Nesta carga horária inicial acontecem os módulos temáticos mais básicos como higiene pessoal, direitos do trabalhador, ética e cidadania. As 1200 horas restantes (320 teóricas + 880 práticas) serão distribuídas de forma concomitante sendo a parte teórica com 4 horas semanais e 16 mensais (240 horas). Para cumprimento das 80 horas restantes são realizados mais 20 encontros de 4 horas ao longo dos 15 meses. Já a parte prática se efetiva com 4 horas por dia, 16 horas semanais, 64 horas mensais e 880 horas em 15 meses. As críticas ao novo modelo de organização da carga horária se referem a distancia que se estabelece entre o professor e seus alunos, já que estes se encontram apenas uma vez por semana na maior parte do curso. Argumenta-se que o aluno passa a pouco valorizar as atividades de ensino em detrimento ao trabalho realizado na empresa.

## 5.5 CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

As modalidades dos cursos oferecidos pelo Projeto Primeiro Passo condizem com a tipologia a qual a instituição executora deve selecionar o instrutor da turma, dispor de laboratórios e material pedagógico específico. O MTE apresenta uma lista de arcos ocupacionais organizados segundo o Código Brasileiro de Ocupações (CBO), cada arco ocupacional possui seus conteúdos específicos para o procedimento de profissionalização e as executoras devem respeitar estes ditames. No caso do Jovem Aprendiz do Projeto Primeiro Passo há apenas duas tipologias de cursos ofertados, a saber: Assistente Administrativo e Alimentador de Linha de Produção. Segundo o orientador da CESP, Lafayette Almeida, especificidade dos cursos corresponde às demandas mais correntes das empresas ou indústrias que se tornam parceiras e solicitam aprendizes para cumprir distintas atividades administrativas de escritório ou atividades básicas de produção no setor fabril. Sendo assim, as instituições executoras, para aprovar seus projetos de financiamento, devem estar habilitadas pelo MTE para realização de profissionalização nestes dois arcos ocupacionais. A formação das turmas segundo a tipologia do curso respeita critérios como interesse do aluno, município ou região onde a turma acontece, além de demandas das empresas parceiras por mão de obra aprendiz.

Quanto ao conteúdo programático dos cursos existe uma padronização estabelecida pela STDS. As apostilas foram elaboradas de acordo com os 22 módulos temáticos de cada curso. A instituição executora recebe o arquivo da apostila, replica-o e distribui dentre os alunos beneficiados. “O material é ilustrativo e de linguagem direcionada aos jovens. Possui conteúdo à fortalecer a relação entre o professor com a turma, com atividades de sala de aula, desafios de interpretação, trabalhos de grupo e situações problemas para resolução em diversos à sala de aula” (Eudázio Nobre). Cada aluno recebe uma cópia do material e passa a ser responsável pelo seu cuidado e conservação. A distribuição é feita de acordo com o avanço programático dos módulos temáticos.

No capítulo III desta dissertação, mais precisamente no item 3.1.3, verificamos sobre o ordenamento regulamentar da Lei da Aprendizagem quanto ao conteúdo programático. Verificamos que segundo o Artigo 10 da Portaria Nº 723/2012 do MTE a

profissionalização realizada pela Aprendizagem Profissional assume a metodologia (anteriormente desenvolvida pelo Plano Nacional de Qualificação - PNQ) da Qualificação Social e Profissional – QSP onde, necessariamente, são consideradas *diretrizes gerais, diretrizes curriculares e conteúdos de formação humana e científica devidamente contextualizados*. Sendo assim, os 22 módulos temáticos desenvolvidos para o ensino do conteúdo programático são organizados e distribuídos de forma a respeitar estas diretrizes estabelecidas pela referida Portaria.

A organização dos 22 módulos temáticos passa também pela divisão entre conhecimentos de ordem geral (aqueles mais associados ao aspecto da qualificação social – ou seja, da tendência educacional humanista e política de acordo com a fundamentação teórica desta dissertação), e conhecimentos de ordem específica, relacionada ao conteúdo próprio da ocupação a qual se está estudando (aqueles mais associados ao aspecto da qualificação profissional – ou seja, da tendência educacional funcionalista e instrumental de acordo com nossa fundamentação teórica).

A seguir demonstramos a distribuição destes 22 módulos temáticos, carga horária e seus respectivos conteúdos desenvolvidos. Fazemos tal demonstração traçando um paralelo entre as diretrizes da Portaria Nº 723/2012 do MTE e os exemplares das respectivas apostilas referentes aos módulos temáticos. Como a maioria (mais de 80%) dos cursos oferecidos pelo Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz em sua versão 2012/2013, segundo o Edital de Chamada Pública STDS nº1/2012, foram na modalidade de *Assistente Administrativo*, bem como pela nossa capacidade de coleta de dados estar restrita às instituições executoras com sede em Fortaleza, utilizaremos esta modalidade de curso para exemplificar a organização do conteúdo programático ensinado.

a) Conhecimentos Gerais

*Comunicação Oral e Escrita (32h/a):*

Ortografia e pontuação: alfabeto; emprego de letras iniciais maiúsculas; acentuação gráfica; sinais de pontuação; abreviaturas e siglas; morfologia: palavras quanto à estrutura e formação; classificação das palavras; substantivo; artigo; adjetivo; numeral; pronome; verbo; conjugação de verbos; advérbio; preposição; conjunção; interjeição, conectivos e formas variantes; sintaxe: análise sintática; termos essenciais da oração; termos

integrantes da oração; termos acessórios da oração; comunicação e expressão: leitura, fala, escrita e interpretação de textos.

*Raciocínio Lógico-Matemático/ Interpretação e Análise dos Dados Estatísticos (24h/a):*

Operações fundamentais; fração; potenciação; radiciação; números naturais, inteiros, racionais, definição, representação e leitura; razão e proporção; regra de três simples e composta; porcentagem; cálculo de juros; unidades de medidas; cálculo de áreas, volume e massa. Fazendo uma pesquisa estatística; tratamento de informações; coleta e organização de dados; análise dos dados; construção de tabelas e gráficos interpretação e leitura de gráficos.

*Inclusão Digital (28h/a):*

Conceitos básicos; ferramentas básicas: sistemas operacionais Windows e Linux; BrOffice: textos, planilhas, apresentações e desenhos; internet: e-mail e navegadores; segurança da Informação.

*Direitos Humanos, Orientação Sexual, Raça, Etnia, Idade, Credo Religioso, Opinião Pública (8h/a):*

O que são direitos humanos?; violência e direitos humanos no Brasil; direitos humanos e juventude; por uma educação para os direitos humanos (orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso, opinião pública); a construção da justiça e da paz.

*Cidadania e Segurança Pública (12h/a):*

Juventude e violência; políticas de segurança pública voltadas para adolescentes e jovens; direitos civil e penal; prevenção ao uso indevido de álcool, tabaco e outros tipos de drogas; a vida enquanto direito humano.

*Educação para o Consumo (12h/a):*

Sociedade de consumo; o sistema nacional de defesa do (a) consumidor; direitos e deveres do(a) consumidor(a); consumo e meio ambiente; consumo e gênero; responsabilidade fiscal e consumo responsável; educação financeira: planejamento e controle financeiro, orientações sobre aquisição de bens e serviços no mercado e uso do crédito.

*Cidadania e Educação Fiscal (8h/a):*

A educação fiscal no contexto social; a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania; a função socioeconômica do tributo; a importância dos tributos e da cidadania para o desenvolvimento social do Estado; acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pela sociedade.

*Saúde Sexual, Direitos Sexuais e Reprodutivos e Relações de Gênero (8h/a):*

Juventude e sexualidade; saúde e sexualidade educação sexual: família – escola – sexualidade; gênero, identidades de gênero e orientação sexual; novos arranjos familiares; gravidez na adolescência; promoção da saúde: prevenção a DST e métodos contraceptivos.

*Formas Alternativas de Trabalho e Renda com Enfoque na Juventude (12h/a):*

Perfil empreendedor; mercado: consumidor e concorrente; lei geral das micro e pequenas empresas; identificação de oportunidades e riscos no negócio; elaboração do plano de negócio; passo a passo na legalização de um negócio.

*Informações sobre Mercado e Mundo do Trabalho e Trabalho em Equipe (20h/a):*

Mudanças no mundo do trabalho; mercado de trabalho e juventude; emprego e ocupação; a empresa no mundo globalizado: mudanças organizacionais e administrativas; perfil dos trabalhadores para o atual mercado de trabalho; diferenças entre grupo e equipe; características do grupo e da equipe; os tipos de grupos; os estágios de formação dos grupos; vantagens e desvantagens de trabalhar em equipe; fatores que facilitam e dificultam o trabalho em equipe; tipos de comportamento no trabalho em equipe; formação de equipes de trabalho.

*Organização, Planejamento e Controle do Processo de Trabalho (12h/a):*

Organização e responsabilidades no processo de trabalho; planejamento: o que é o planejamento?; planejamento e controle do processo de trabalho; programação do planejamento; elaboração do planejamento e estabelecimento de metas para o processo de trabalho; acompanhamento de indicadores; registro e análise dos resultados; avaliação do desempenho.

*Saúde e Segurança no Trabalho (12h/a):*

As normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho: o que são as NR's; o Conteúdo geral das NR's; direitos e deveres de empregadores e de trabalhadores em relação à segurança e saúde no trabalho; a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; o controle médico de saúde ocupacional; o controle dos riscos ambientais; a ergonomia; os equipamentos de proteção individual; A Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA; higiene e conforto nos locais de trabalho; o programa de alimentação do trabalhador.

*Direitos Trabalhistas e Previdenciários (8h/a):*

Empregador; empregado; Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); livro ou ficha de registro de empregado; admissão de empregado; contrato individual de trabalho; duração do trabalho; intervalos para descanso; trabalho noturno; salário; gratificação de Natal ou décimo terceiro salário; faltas justificadas ao serviço; férias; adicionais de insalubridade e periculosidade; estabilidade; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); aviso prévio; extinção do contrato de trabalho; vale-transporte; contribuição sindical; prescrição; assédio moral e assédio sexual.

*Uso Indevido do Álcool, Tabaco e Outros (8h/a):*

Alcoolismo. O que é?; as mulheres são mais vulneráveis ao álcool que os homens?; álcool e sangue; nossa sociedade e o consumo de álcool; tabaco; qual a origem histórica do tabagismo?; efeitos à saúde causados pelo fumo do tabaco; drogas lícitas e ilícitas.

*Preservação do Equilíbrio do Meio Ambiente (8h/a):*

Consumo; escassez de alimentos; água doce e oceanos; mudanças climáticas e aquecimento global; biodiversidade; recursos naturais x conflitos; meio ambiente e sociedade; desenvolvimento sustentável; sustentabilidade local e territorial frente à globalização; ética e educação ambiental – educar para valores ambientais; coleta seletiva e reciclagem de material.

*Diversidade Cultural Relacionada ao Mundo do Trabalho (8h/a):*

A diversidade cultural e o mercado do trabalho; entendendo os termos; conceito principal; a origem da diversidade cultural; diversidade cultural e a relação do homem com o

trabalho – o novo mundo do trabalho; a mudança no mundo do trabalho; administração da diversidade nas organizações brasileiras; tendências no mundo do trabalho; construindo sua carreira.

*Introdução à Aprendizagem (80h/a):*

Técnicas de postura vocabular como pronomes de tratamento; introdução à informática sendo trabalhadas atividades como enviar e receber e-mail, elaborar planilha eletrônica, digitar texto no Word; aparência, maneira adequada de vestuário, ética, moral, etc.

b) Conhecimentos Específicos

*A Empresa no mundo globalizado (20h/a):*

Visão sistêmica de empresas Mudanças organizacionais e administrativas; expansão das responsabilidades dos profissionais da área administrativa das empresas.

*Funções, Atribuições e Responsabilidades do Assistente Administrativo (20h/a):*

Organização interna e organogramas; atendimento ao cliente; organização de arquivos; correspondências comerciais e protocolos expedição e controle de correspondências.

*Qualidade na Prestação de Serviços Administrativos (20h/a):*

Conceito de qualidade; negociação para o trabalho em equipe como fator de qualidade; princípios de qualidade na organização das atividades administrativas; técnicas para a qualidade da prestação de serviços administrativos; qualidade no atendimento ao cliente.

*Assistente Administrativo: competências pessoais e comunicativas (20h/a):*

Ética profissional e qualidade na prestação de serviços administrativos; comunicação e relações interpessoais; excelência no atendimento; apresentação pessoal e postura profissional relações humanas no trabalho.

*As Finanças na Empresa (20h/a):*

Conhecimentos básicos de contabilidade; controle de caixa e prestação de contas; plano de contas; logística de material de expediente.

## 5.6 PROCEDIMENTOS PEDAGÓGICOS DE ESTÍMULO À FORMAÇÃO HUMANA E POLÍTICA

Para estabelecermos uma definição mais clara acerca aquilo que queremos pesquisar quanto ao estímulo à formação humana e política no curso de Assistente Administrativo do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz, consideraremos primeiramente o embasamento teórico desenvolvido durante o Capítulo I desta dissertação. Determinamos, portanto, que os conhecimentos inclusos nesta categoria de análise estão associados à tendência educacional humanista e política encontrada nas contribuições do autor iluminista Denis Condorcet e, principalmente, no movimento da Teoria Crítica no início do século XX. Por definição são conhecimentos que despertam o aluno para um desenvolvimento *omnilateral*, proporcionam autonomia crítica frente à realidade social e cultural em sua volta, facilitam seu posicionamento ético nas relações pessoais, permita sua expressividade enquanto sujeito digno de voz, favoreça a conscientização sobre temáticas complexas (arranjos familiares, diversidade sexual, drogas, etc.), dentre outros.

Nesta categoria de análise consideraremos três dimensões: a) conteúdo pedagógico ensinado, b) métodos de apresentação deste conteúdo em sala de aula, e c) atividades individuais ou coletivas fora da sala de aula.

Quanto ao conteúdo pedagógico ensinado, já apresentando no item anterior, podemos fazer a seguinte síntese dos módulos temáticos relacionados à tendência educacional humanista e política: direitos humanos, orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso, opinião pública; cidadania e segurança pública; educação para o consumo; cidadania e educação fiscal; saúde sexual e direitos sexuais e reprodutivos e relações de gênero; informações sobre mercado e mundo do trabalho e trabalho em equipe; saúde e segurança no trabalho; direitos trabalhistas e previdenciários; uso indevido do álcool, tabaco e outros; preservação do equilíbrio do meio ambiente; diversidade cultural relacionada ao mundo do trabalho.

Se contabilizarmos a quantidade de horas aulas que envolvem conteúdos relacionados à tendência educacional humanista e política chegaremos ao valor de 112 horas aulas, ou seja, 28% do total de 400 horas aulas reservados para as atividades teóricas do curso de Assistente Administrativo.

Observamos também que a quantidade horas reservadas para elevação da escolaridade é de 84 horas aulas, estas se efetivam a partir dos três módulos: inclusão digital; raciocínio lógico-matemático/ interpretação e análise dos dados estatísticos; comunicação oral e escrita. A demanda por incluir dentro do conteúdo pedagógico a elevação da escolaridade se faz por dois motivos: de um lado as diretrizes regulamentares exigidas pela Portaria MTE nº 723/2012, de outro lado a necessidade por revisar conteúdos do Ensino Médio para que os alunos consigam acompanhar sem prejuízo de entendimento o restante dos conteúdos programados para o curso. Tendo em vista que a elevação da escolaridade, apesar de se diferenciar de conteúdos que podemos identificar numa tendência educacional humanista e política, não se assemelha à outra tendência educacional (instrumental e funcionalista) poderíamos somar estas 84 horas com as 112 horas identificadas anteriormente no sentido de demarcar a quantidade de horas reservadas para o acúmulo de conhecimentos úteis para vida pessoal, intelectual, relacional e cidadã do aluno beneficiado. Neste caso teremos 196 horas aulas, ou seja, 49% do total de horas teóricas.

Durante nossa pesquisa acerca os procedimentos operacionais e pedagógicos do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz buscamos nos aproximar de informações que pudessem demonstrar o conteúdo ensinado e o formato metodológico utilizado pelos professores em sala de aula. Na impossibilidade de acompanhar o desenrolar de uma turma durante o curso inteiro fizemos uma verificação junto aos coordenadores pedagógicos das instituições, professores e alunos sobre os meios utilizados para facilitar o ensino dos conteúdos apresentados no item anterior. Dessa forma nossa pesquisa pode ir um pouco além da simples descrição dos módulos temáticos inclusos no curso de Assistente Administrativo.

A partir destas fontes de informação verificamos que na maioria das vezes o conteúdo de cada módulo é ensinado de forma expositiva, ou seja, o professor fala e os alunos escutam e fazem anotações. No entanto verificamos que o material didático (os livretos de cada módulo) são elaborados de forma a permitir o diálogo dentro da sala de aula. A cada novo conteúdo o livreto estimula que informações sejam pesquisadas pelos alunos, discutidas em grupo e apresentadas para a turma. Há momentos também que o livreto exige do professor

um preparo anterior mais cuidadoso da aula no sentido de levar algum exemplo para o tema que será ensinado. Observamos também que pouquíssimos professores explanaram sobre a utilização de equipamentos áudio visual para a apresentação do conteúdo.

Durante nossas observações de campo percebemos algumas vezes certo desconforto por parte dos professores por conta de os livretos não trazerem o conteúdo de forma mais explícita, com mais detalhes sobre o tema a ser estudado, e exigir que o professor consiga levantar as informações pertinentes ao tema para que haja conteúdo no momento da aula. Quando perguntamos à coordenação pedagógica das instituições sobre o assunto os técnicos nos informam que esta é justamente uma estratégia pedagógica para aproximar os alunos do professor no sentido de favorecer a troca de informações, estimular o trabalho de pesquisa extra sala de aula e permitir a adequação dos conteúdos ensinados à dinâmica do debate desenvolvida em cada turma. Já quando questionamos alguns alunos sobre o assunto as respostas são divididas em apoio e resistência ao método de exposição dos conteúdos nos livretos. Alguns alunos acreditam que esta forma realmente estimula o debate em sala de aula, que eles prestam mais atenção e aprendem mais quando são confrontados com a necessidade de pesquisar, dialogar e apresentar os temas estudados nos módulos. Já outros alunos destacam que a falta de detalhes pertinentes aos temas estudados nos livretos faz que eles aprofundem menos no conhecimento por terem referências e fontes reduzidas, que quando querem estudar em casa sobre o tema precisam recorrer a fontes secundárias como a internet, que para a maioria dos alunos ainda é uma ferramenta que não possuem facilidade de acesso.

A terceira dimensão de pesquisa desta categoria de análise consiste na verificação sobre as atividades pedagógicas desenvolvidas fora da sala de aula. Diante deste questionamento alguns professores esclareceram que esta é uma prática comum nos dias letivos do projeto. Apesar de não ser uma exigência da coordenação estadual por parte da STDS e nem por parte das instituições executoras foi interessante perceber que muitos professores adotavam um trabalho em grupo como forma de avaliação após cada módulo temático concluído. Sendo assim os alunos estavam acostumados a precisar se reunir em horário fora do padrão para discutir e elaborar um trabalho em grupo a fim de demonstrar aquilo que aprenderam nas horas aulas teóricas. Esta observação é bastante evidente quando entramos nas salas de aulas onde ocorrem os cursos, pois normalmente existem diversas cartolinas coladas nas paredes da sala referentes aos trabalhos das equipes durante o último módulo estudado. Nestas atividades os alunos são estimulados a buscar em suas realidades

cotidianas experiências relacionadas ao conteúdo do módulo temático estudado. Utilizando-se de instrumentos ilustrativos os alunos elaboram um painel nas cartolinas e fazem uma apresentação do material para a turma.

Outras formas de atividades extra sala de aula que nos informaram estão relacionadas a visitas de campo a órgãos públicos (Unidade do SINE, Defensoria Pública, Biblioteca Pública), instituições filantrópicas, indústrias de grande porte, além de museus, teatros e exposições diversas. As visitas necessitam que o órgão visitado autorize e são feitas com agendamento prévio. Apesar de todas as instituições executoras do projeto informarem sobre algum exemplo de visita de campo realizada com os alunos, observamos que esta não é uma prática recorrente e padronizada.

## 5.7 PROCEDIMENTOS PEDAGÓGICOS DE ESTÍMULO À EMPREGABILIDADE

Novamente vamos estabelecer uma definição mais clara acerca aquilo que queremos pesquisar quanto ao estímulo à empregabilidade no curso de Assistente Administrativo do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz considerando, primeiramente, o embasamento teórico desenvolvido durante o Capítulo I desta dissertação. Determinamos, portanto, que os conhecimentos inclusos nesta categoria de análise estão associados à tendência educacional funcionalista e instrumental encontrada nas contribuições positivistas de Augusto Comte, bem como na lógica administrativa contemporânea de flexibilidade contratual e máxima produtividade no espaço de trabalho. Por definição são conhecimentos que posiciona o aluno de maneira a se adaptar à realidade do mercado de trabalho, imprimindo-o a necessidade de disciplinamento para com as normas de boa conduta do sujeito trabalhador, além de capacitá-lo para o exercício competente de determinada função com fins de garantir sua permanência no trabalho e a rentabilidade da empresa contratante.

Nesta categoria de análise também consideraremos as mesmas três dimensões de pesquisa: a) conteúdo pedagógico ensinado, b) métodos de apresentação deste conteúdo em sala de aula, e c) atividades individuais ou coletivas fora da sala de aula.

Quanto ao conteúdo pedagógico ensinado, já apresentando no item 4.5, podemos fazer a seguinte síntese dos módulos temáticos relacionados à tendência educacional

funcionalista e instrumental: formas alternativas de trabalho e renda; organização, planejamento e controle do processo de trabalho; introdução à aprendizagem; a empresa no mundo globalizada; funções, atribuições e responsabilidades do assistente administrativo; qualidade na prestação de serviços administrativos; assistente administrativo: competências pessoais e comunicativas; as finanças na empresa.

Se contabilizarmos a quantidade de horas aulas que envolvem conteúdos relacionados à tendência educacional funcionalista e instrumental chegaremos ao valor de 204 horas aulas, ou seja, 51% do total de 400 horas aulas reservados para as atividades teóricas do curso de Assistente Administrativo.

Em relação aos métodos de ensino do conteúdo em sala de aula as atividades nestes módulos temáticos não se diferenciam dos demais apresentados no item anterior, ou seja, aulas expositivas sobre os temas apresentados nos livretos, debates entre os alunos da turma para exemplificação do assunto e trabalhos de grupo ao final de cada módulo.

Há, no entanto, um grande diferencial quando queremos analisar a perspectiva educacional relacionada à empregabilidade no Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz, e este diferencial é exatamente as atividades que são desenvolvidas no momento fora da sala de aula, trata-se da própria condição de aprendiz dos alunos participantes do projeto. Sendo assim estes jovens devem cumprir carga horária semanal de 16 horas, no mínimo, em alguma empresa parceira do projeto exercendo atividades de trabalho condizentes com o curso que frequentam, no caso da nossa pesquisa, com o curso de Assistente Administrativo. É notável a grande prioridade de carga horária que é dada a esta experiência dos alunos nas empresas. Como já podemos verificar, num total de 1200 horas de execução do projeto, 400 horas são para as atividades teóricas de sala de aula e 800 horas são destinadas às atividades práticas nas empresas. O exercício de funções na condição de aprendizes consiste, portanto, em 66,6% do total de horas que os alunos devem cumprir para obter certificação do projeto.

Nas atividades práticas exercidas nas empresas os aprendizes do curso de Assistente Administrativo executam funções diversas relacionadas aos procedimentos burocráticos internos, atendimento (pessoal ou virtual), agendamentos, organização de arquivos, etc. Esta situação de aprendiz é por muitos funcionários da empresa confundida com a função de estagiário, o que na verdade se assemelha muito se considerarmos a posição hierárquica do aluno, mas se diferencia por detalhes de carga horária, responsabilidades da empresa e pagamento do auxílio mensal. Enquanto o valor pago para estagiários pode variar

de acordo com a empresa, o pagamento para o aluno aprendiz é invariavelmente de um salário mínimo. Devemos observar ainda que a atividade prática do aprendiz na empresa deve ser supervisionada por um profissional em específico, o qual se responsabiliza pelo ensino e acompanhamento das atividades diárias, além de ser o contato da equipe de monitoramento do projeto. Ao conversarmos com os alunos sobre esta etapa da aprendizagem a sua maioria é taxativo em afirmar que se trata do momento em que eles realmente conseguem aprender acerca o exercício da função, além de perceberem sobre a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos em sala de aula.

No item 4.3 verificamos que, dentre outros, é considerada como meta do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz estimular que as empresas parceiras efetivem por meio de contratação formal um mínimo 10% do total de aprendizes beneficiados a cada ano/versão do projeto. Em qualquer conversa que no percurso da pesquisa tivemos com a coordenação do projeto por parte da STSD ou das instituições executoras percebemos que a permanência dos aprendizes na empresa após o término do curso é o principal objetivo perseguido pelas equipes de execução. Ou seja, a garantia da empregabilidade dos aprendizes é o principal meio pelo qual os resultados do projeto serão avaliados por parte do Órgão Financiador.

Por este motivo a STDS celebrou convênio no ano de 2012 com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura para realização de uma pesquisa intitulada de *Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos das Ações de QSP Financiadas pela STDS*. De acordo com a publicação desta pesquisa relacionada ao Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz na versão de 2012/213 é possível dizer que, em termos absolutos, a cada cem jovens inseridos na condição de aprendiz, treze conseguiram permanecer com vínculo formal de trabalho na empresa na qual exerceram a aprendizagem, doze conseguiram inserção formal em outra empresa, e dezessete conseguiram algum tipo de ocupação através de vínculos laborais tradicionalmente mais vulneráveis, como o assalariamento sem carteira e o trabalho autônomo. Sendo assim podemos deduzir que o percentual de inserção produtiva dos alunos pesquisados após o período de aprendizagem é de 25% se considerarmos apenas os vínculos formais de emprego e de 42% se somarmos a este os tipos de vinculações informais que compõem o mundo do trabalho. Destacamos ainda que dos 58% ex-alunos que não estavam trabalhando no momento da entrevista 35% deles já haviam exercido algum tipo de trabalho após o término do curso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desemprego estrutural permanece como um dos principais entraves para o acesso às oportunidades de educação, cultura, consumo, saúde, etc. Principalmente num país como o Brasil, que ademais seu desempenho na geração de postos de trabalho e renda durante a última década, ainda é um país marcado por um Estado deficitário que oferece serviços de forma precária e mal distribuídos. Sendo assim, a renda por meio do trabalho parece ser a única chance que o cidadão encontra para garantir sua qualidade de sobrevivência, e isso se complica num quadro de restrição do emprego formal. A dificuldade de acesso ao trabalho se denota ainda mais preocupante no segmento da juventude, parcela da população com baixa escolaridade e sem experiência antecedente, constituindo num grupo social mais vulnerável aos impactos da flexibilização e precarização laboral.

A necessidade pelas capacitações profissionais se torna no mundo contemporâneo prerrogativa de diferenciação e destaque para conquista e manutenção do trabalho. Existe “um aumento das atividades dotadas de maior dimensão intelectual, quer nas atividades industriais mais informatizadas, quer nas esferas compreendidas pelo setor de serviços ou nas comunicações” (ANTUNES, 2005, p. 63). A execução de funções intelectuais, diversificadas e em menor período de tempo passa a ser exigência de um mercado informacional e dinâmico, exigindo do trabalhador adaptação individual aos ditames competitivos.

Na medida em que as exigências por qualificação atingem a sociedade em geral, surgem demandas por estratégias do Estado com fins de fomento ao trabalho para a população. Buscamos realizar nesta dissertação um estudo científico acerca características da política pública de educação profissional no Brasil. A motivação por compreender sobre aspectos pedagógicos destas políticas está na possibilidade de analisarmos sobre os pressupostos fundantes para fomento ao desenvolvimento social e/ou geração de renda através do acesso ao conhecimento profissionalizante por parte dos segmentos populacionais mais vulneráveis. Por isso que, na necessidade de focar nosso estudo, concentramos nossas análises em cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores (tipologia de curso profissionalizante com menor exigência de escolaridade precedente e, por isso, mais abrangente e capaz de atender tais segmentos socialmente vulneráveis). Desenvolvemos esta

temática a partir de conceitos teóricos da educação voltada para o trabalho, da contextualização política, econômica e regulamentar acerca as ações do Estado brasileiro no sentido de fomentar educação profissional, bem como pelo estudo empírico sobre os procedimentos operacionais e pedagógicos na execução de uma ação do Governo do Estado do Ceará sob as diretrizes da Lei da Aprendizagem, o Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz.

Fundamentamos a análise teórica destas tendências a partir de pressupostos teóricos da educação voltada para o trabalho. Sendo assim propusemos o resgate em teorias de base liberal (Iluminismo, Taylorismo- Fordismo, Teoria Crítica e Toyotismo) diferentes conceitos acerca a educação. Nesta base teórica verificou-se uma dualidade de pressupostos fundamentais que, embora não necessariamente se excluam, indicam concepções distintas do indivíduo em relação ao trabalho e à sociedade. De um lado, uma primeira tendência se fundamenta na educação como meio de emancipação do indivíduo, dotando-o de capacidade racional crítica que permita seu melhor posicionamento político e profissional no percurso de sua inclusão, cidadania e transformação ao ambiente social. Fazemos referência aqui a uma visão mais tradicional acerca princípios da ação humana conforme o liberalismo iluminista, bem como às perspectivas sobre educação encontradas na Teoria Crítica. Denominamos esta primeira tendência educacional de humanista e política. De outro lado, uma segunda tendência pode ser verificada na educação como um instrumento disciplinar e racionalista. A educação tem aqui o papel de capacitar e tornar produtivos os indivíduos para composição de trabalhadores que melhor se adaptem às condições e exigências do sistema produtivo dominante. Denominamos esta tendência educacional de instrumental e funcionalista.

Observamos que as transformações tecnológicas do último século, bem como a crescente complexidade das relações e direitos trabalhistas, são acompanhadas pelo formato de organização da educação aplicada às demandas do mundo do trabalho. Acreditamos que esta elucidação acerca a evolução contextual da educação profissional foi importante para compreensão do cenário contemporâneo das relações de trabalho, no qual as diretrizes liberais de conhecimento, acumulação, livre concorrência e flexibilização nas contratações de pessoal reforçam ainda mais o reconhecimento da educação profissional como fator de entrada e permanência no mercado de trabalho.

As demandas por uma educação profissional eficaz (com o objetivo de fomentar inclusão produtiva e qualidade no serviço prestado) no contexto do atual mercado de trabalho

influenciam as iniciativas privadas e públicas. Observamos que nas últimas décadas as ações do Estado brasileiro voltadas para educação profissional tomam como prerrogativa a necessidade por ampliar a empregabilidade do público atendido, ou seja, sua capacidade técnica para inserção produtiva. Sendo assim, mediante a valorização da empregabilidade e individualização do risco social, acrescentamos ainda a esta contextualização argumentos que verificam uma leitura crítica sobre a tendência de ativação das políticas sociais, a qual torna o cidadão beneficiado corresponsável pelos objetivos de determinadas políticas públicas. Ao valorizar a ideia de inserção por meio do emprego, as políticas sociais transfiguram-se de “passivas” em “ativas”, e a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna. Estas políticas tomam o cidadão numa postura de responsabilidade para receber os benefícios da política, onde este precisa retribuir tal merecimento através da busca por qualificação e/ou colocação no mercado de trabalho.

Diante a contextualização do tema em âmbito nacional pudemos verificar também que as políticas públicas de educação profissional ascenderam como destaque estratégico para o Estado brasileiro na década de 1940 com a criação do SENAI, no entanto desde a crise econômica do mundo capitalista da década de 70 despontam pressões populares pela igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho. Além disso observamos um crescente interesse do ambiente acadêmico por metodologias de ensino profissionalizante e programas públicos de fomento ao emprego. Devemos destacar também como causa para o cenário promissor das políticas públicas de educação profissional no Brasil a organização do movimento participativo e democrático desde o final do governo militar na década de 80, tal força popular favoreceu para a mobilização de exigências por parte da sociedade e condições políticas para elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tendo como objetivo direcionar nossa contextualização no caminho da realidade institucional brasileira realizamos o levantamento, descrição e análise de documentos oficiais do Estado brasileiro acerca a regulamentação da política pública de educação profissional. Para tal procedimento nos concentramos nas publicações referentes ao nosso objeto de estudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando acontece o reconhecimento da educação como um direito social dos cidadãos brasileiros (artigo 6º).

Em termos da pauta sobre educação a Constituição a determina como um direito social, e que o Estado é responsável pela garantia desse direito aos cidadãos. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (CF 1988, Artigo 6). Já no Artigos 205 a Constituição defende:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF 1988, Artigo 205).

Percebe-se aqui a implicação de fundamentos liberalistas acerca a educação na Constituição Federal quando é revelado o papel desta é promover o pleno desenvolvimento do indivíduo e sua qualificação para o trabalho. Observamos então coexistência da dualidade de pressupostos pedagógicos identificados e discutidos conceitualmente no primeiro capítulo da dissertação. As perspectivas mais operacionais sobre a educação podem ser identificadas no Artigo 214. Este trata da necessidade de Lei Complementar para a regulamentação das operações de um plano de educação e define os objetivos destas diretrizes.

Sendo assim, assumimos também como base de dados a legislação concernente ao marco regulatório da educação brasileira, ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). É nesta Lei Complementar à Constituição Federal que acontece a separação formal entre a educação regular (níveis fundamental e médio) e a educação profissional. Neste disposto já podemos encontrar mais referências à modalidade de educação profissional. Os Artigos 39, 40, 41 e 42 da LDBEN tratam da temática e sofrem futuramente algumas alterações a partir de instrumentos normativos específicos nos anos de 1997, 2004 e 2008.

Posteriormente o estudo constitucional, assumimos como base documental para estabelecer as categorias de análise durante a pesquisa empírica o levantamento, descrição e análise de dados regulamentares pertinentes aos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores. Estes cursos representam o formato mais básico, genérico e abrangente da educação profissional e tecnológica prevista no Artigo nº 39 da LDBEN. Para tanto concentramos nossa análise em cinco programas de educação profissional executados pelo Governo Federal brasileiro. São eles: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Aprendiz, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Nas análises das regulamentações dos cinco programas estudados percebemos que no primeiro deles, o PLANFOR, existe uma clara preocupação de estimular a empregabilidade como estratégia integrante de um panorama econômico de desenvolvimento predominantemente econômico. Esta evidência está relacionada ao público prioritário do programa, objetivos e diretrizes pedagógicas descritas em sua regulamentação. Apesar do avanço em considerar a necessidade de ensino de habilidades básicas, juntamente com habilidades específicas, este programa foi organizado de forma a responder muito mais as demandas de mercado do que por uma qualificação profissional de sujeitos autônomos. Com base na leitura das bases legais deste programa, somadas às análises de alguns autores críticos estudados, podemos afirmar que existe no PLANFOR a predominância de pressupostos pedagógicos que denominamos de tendência educacional funcionalista e instrumental.

Os próximos três programas analisados, o PNQ, o Projovem e a Aprendizagem Profissional, em suas diretrizes regulamentares determinam a metodologia denominada de Qualificação Social e Profissional - QSP. Desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego a QSP significa uma afirmação da necessidade de incorporar à educação profissional a ideologia da qualificação social. Nas regulamentações destes três programas existe abrangente e detalhada descrição sobre conhecimentos de ordem ética, relacional e política que devem ser incorporados ao conteúdo programático durante suas execuções físicas. Um diferencial nestes programas está também no atendimento de públicos prioritários. Respeitando uma visão mais inclusiva estes programas reiteram a necessidade de inscrição de segmentos sociais em situação de maior vulnerabilidade econômica e social, realizando até metodologias de atendimento específicas para algumas populações (como é o caso do Projovem Adolescente, Campo e Urbano). Sendo assim, apesar de percebermos que o principal objetivo destes programas está no fomento à empregabilidade (estabelecendo inclusive metas de inserção em alguns casos), a tendência educacional humanista e política parece equilibrar o jogo de perspectivas pedagógicas da educação profissional em cursos de formação inicial e continuada.

No último programa analisado, o Pronatec, percebemos que trata-se uma política da atual gestão do Governo Federal que ultrapassa a construção de um arcabouço regulamentar sobre conteúdos programáticos para educação profissional. Executado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC este programa exerce suas iniciativas sob um novo conceito de educação

profissional: a Educação Profissional e Tecnológica (EPT). O Pronatec representa uma política que envolve desde o financiamento para infraestrutura de escolas técnica e profissionalizantes, até a oferta de bolsas formação para pessoas de baixa renda ou trabalhadores contratados no exercício da profissão. Este programa desenvolve ações em dois níveis de educação profissional previstos pela LDBEN: formação inicial e continuada de trabalhadores (que passa assumir a terminologia de FIC) e ensino técnico de nível médio. Para nosso estudo em específico sobre as perspectivas educacionais em cursos formação de inicial e continuada tivemos nos ater às informações acerca a iniciativa Bolsa- Formação Trabalhador e o Guia Pronatec de Cursos FIC.

Diante a falta de fontes para aprimorar nossa análise acerca a coexistência das tendências educacionais estudadas nesta dissertação consideramos que a responsabilidade pela organização curricular, ou seja, a determinação dos módulos temáticos, está associada à capacidade técnica e pedagógica das instituições executoras da Bolsa-Formação Trabalhador que foram devidamente habilitadas pela SETEC por meio de Termo de Adesão. A falta de indicações mais precisas acerca o conteúdo destes cursos parece deixar uma lacuna em relação aos conhecimentos de ordem humanista e política que durante muito tempo foram negligenciados na execução de políticas públicas de educação profissional e, recentemente, por meio da metodologia da QSP, faziam parte das prioridades pedagógicas na efetivação da formação inicial e continuada. Pela proximidade na descrição dos cursos FIC do Guia Pronatec apenas com os aspectos do Código Brasileiro de Ocupação – CBO podemos observar que as perspectivas pedagógicas do Pronatec, nesta iniciativa em particular, estão mais voltadas para uma tendência educacional instrumental e funcionalista, conforme caracterizamos no capítulo I.

Durante o estudo empírico (Capítulo IV) abordamos com mais precisão sobre as perspectivas educacionais imanentes à efetivação de um curso de formação inicial e continuada de trabalhadores. O projeto escolhido para o estudo empírico é o Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz, ação executada pelo Governo do Estado do Ceará através da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS/CE). Para compreensão destas perspectivas educacionais nossa pesquisa buscou se aproximar dos procedimentos administrativos, regulamentares, operacionais e pedagógicos na execução física do curso de Assistente Administrativo oferecido pelo projeto. Para tanto elegemos sete categorias de análise: contexto político e institucional de formulação do projeto; diretrizes regulamentares;

público alvo, objetivos e metas pré-estabelecidas; procedimentos operacionais de execução; conteúdo pedagógico; e procedimentos pedagógicos de estímulo à formação humana e política e à empregabilidade.

Diante das informações levantadas a partir da análise de documentos oficiais, observações de campo e diálogos com coordenadores, professores e alunos do projeto percebemos que esta ação respeita as considerações regulamentares da QSP, buscando equilibrar o ensino de conhecimentos do âmbito humanista e político com o ensino de normas e técnicas destinadas à empregabilidade dos alunos beneficiados. Verificamos então a coexistência das duas perspectivas pedagógicas identificadas durante o Capítulo I na execução do Projeto Primeiro Passo – Jovem Aprendiz.

A carga horária das atividades teóricas deste projeto caminha no sentido de estabelecer equilíbrio entre os pressupostos da educação para o trabalho. Ou seja, assim como os programas PNQ, Projovem e Aprendizagem Profissional do Governo Federal, o Projeto Primeiro Passo preconiza em suas atividades de sala de aula a complementariedade do ensino profissionalizante com conteúdos de ordem a fortalecer valores éticos que posicionem o aluno como sujeito de direitos e deveres na organização social e em constante transformação e equilíbrio.

No entanto se observarmos a carga horária das atividades práticas perceberemos a extrema predominância do estímulo à empregabilidade através do trabalho nas empresas parceiras, onde os aprendizes aplicam o saber instrumentalizado e funcional adquirido em sala de aula. A ênfase da perspectiva pedagógica com fins na conquista ou manutenção do emprego é percebida também nas conversas com o corpo técnico responsável pelo planejamento, execução e monitoramento do projeto. O resultado de inserção produtiva de 42% dos alunos egressos (somando a colocação formal com a informal em qualquer empresa após o término do curso) é apontado pelos três gestores entrevistados como fator de incentivo para a continuidade dos trabalhos.

Durante nossas observações e diálogos verificamos que está constantemente no discurso dos gestores e professores do projeto a intenção de preparar o aluno para enfrentar a realidade do mercado de trabalho após o término do curso. Isso implica a necessidade de considerar as dificuldades e possibilidades presentes nas atividades profissionais posteriores. A possibilidade de participação ativa no mercado denota a necessidade de obter comportamentos e conhecimentos específicos para ampliar as chances de sucesso profissional

de um sujeito perante a concorrência. Tais padrões de atitudes precisam ser assimilados e aqueles alunos que melhor se adaptarem aos “ritmos” do mercado mais competitivos se tornam para alcançar estabilidade e progressão financeira. Esta ideologia, claramente ancorada em preceitos liberais, encontra força num contexto de desemprego. A prerrogativa fundamental parece estar na autonomia do sujeito que busca seu espaço no mercado de trabalho, sua sagacidade pelo melhor desempenho, ética e compromisso com os parceiros, capacidade de gestão, a primazia do conhecimento individual, do acesso à informação, a capacidade de apresentar respostas rápidas e criativas aos problemas do dia a dia, enfim, o fator de destaque individual está no *espírito empreendedor* que determinado sujeito consiga efetivar em sua história de vida profissional.

No entanto, embora a STDS tenha centrado forças para intermediar milhares de jovens para contratos de aprendizagem, constatamos que a maior parcela deles não permaneceu nas empresas na qual exerceram a aprendizagem (87%), bem como ainda enfrentam dificuldades para se recolocar, mesmo possuindo a experiência da aprendizagem registrada na carteira profissional. Por isso, há necessidade de maior integração dessa experiência com as ações do Sistema Público de Emprego, também capitaneadas pelo governo estadual, por meio da STDS, como iniciativa de complementaridade das ações de ajuda aos trabalhadores jovens, no processo de recolocação profissional.

Para os fins desta dissertação podemos considerar que no atual cenário de execução do Projeto Primeiro Passo – Jovem aprendiz, uma política pública de educação profissional que envolve cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, coexiste em complementariedade as perspectivas pedagógicas *humanista-política* e *instrumental-funcionalista* (tal como as denominamos no decorrer das contribuições teóricas – Capítulo I). A metodologia da Qualificação Social e Profissional (QSP) no contexto do projeto em questão consiste na facilitação de atividades letivas que abordam conteúdos tanto de ordem inclusiva, ética e cidadã (49% da carga horária teórica total) como de ordem a favorecer a empregabilidade dos alunos (51% da carga horária total). Quanto às operações extra sala de aula do projeto, embora seja perceptível que nas atividades práticas exista a predominância da perspectiva *instrumental-funcionalista* (identificado pela quantidade horas dedicadas ao trabalho de aprendizagem nas empresas parceiras, pela determinação das modalidades de curso profissionalizante segundo as demandas do mercado de trabalho e pelo predomínio dos indicadores acerca a inserção produtiva para avaliação dos resultados do projeto), podemos

identificar a perspectiva *humanista-política* na operacionalização do projeto quando verificamos seu aspecto inclusivo e de respeito às determinações democráticas de acesso à educação presentes na Constituição Federal brasileira (a faixa etária e a condição social do público atendido, a não necessidade de experiência profissional anterior, a não exigência de conclusão do Ensino Médio para participação e o respeito às diretrizes da Lei do Aprendiz quanto ao monitoramento e direitos humanos no exercício das atividades de aprendizagem).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Helena Wendel. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, ANPED n. 5-6, p. 25-36, 1997. Número especial.

\_\_\_\_\_. FREITAS, Maria Virgínia e SPOSITO, Marília Pontes (orgs.). **Juventude em debate**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Participação e organizações juvenis. In: **Caderno Jovens e Juventude: Contribuições**. São Paulo: Projeto Redes e Juventudes, 2004.

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à Implementação: Análise das Políticas Governamentais de Educação Profissional no Brasil**. 2003. 243f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. **As contribuições de Werner Markert para a produção acadêmica e científica da área de trabalho e educação no Brasil**. In: Educ. Pesqui. Vol. 38 no. 3. São Paulo, 2012.

ANTUNES, Ricardo L. C. **O Caracol e Sua Concha: Ensaio Sobre a Nova Morfologia do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005

ARENDT, Hannah, 1906 – 1975. **A Condição Humana**; tradução de Roberto Raposo. 10ª edição – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008

BOCCHETTI, Paulo. Das Escolas de Ofício no Brasil ao Projeto CEFET. In: MARKERT, Werner. **Formação Profissional no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Paratodos, 1997.

BRASIL. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : IPEA, 2010

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário**: tradução de Iraci D. Poletti. 9ª edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **As Políticas de Juventude na Agenda Pública Brasileira: Desafios e Perspectivas**. Dissertação disponível no site: [www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br). 2006.

DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: qualificação social e profissional**. 3. ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2011.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa Qualitativa: Reflexões Sobre O Trabalho De Campo**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, março/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 139-154, março/ 2002.

\_\_\_\_\_. **Entrevistas em Pesquisas Qualitativas**. Revista Educar, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Editora UFPR 213.

Conselho Nacional de Juventude – CONJUV. **Política Nacional de Juventude. Diretrizes e Perspectivas**. Brasília, 2006. 2ª edição.

Conselho Nacional de Juventude – CONJUV. **Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude 2003 – 2011**. Brasília, 2011.

Consolidação das Leis Trabalhistas, de 1943.

Decreto Federal nº 2.208, de 17 de abril de 1997.

Decreto Federal nº 5.154, 23 de julho de 2004.

Decreto Federal nº 5.598, de 01 de dezembro de 2005.

FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA (FCPC). **Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos do Projeto Primeiro Passo Aprendiz**. Fortaleza: Editora Bussola, 2013. Disponível em: [http:// www.projetotrabalhoemfoco.com/](http://www.projetotrabalhoemfoco.com/).

GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão**. In: SILVA, M. O. da S. e; YASBEK, M. C. (Org's.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez / FAPEMA, 2006. p. 161-186.

HOWLETT M. & RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems**. New York: Oxford, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (2012)**. (SIPD). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

KRAUSKOPF, Dina. **La construcción de políticas de juventud en Centroamérica**. In: LEÓN, Oscar (Ed.). **Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales**. Viña del Mar, Chile: Cidpa, 2003.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 (Lei da Aprendizagem).

Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003 (institui Fundo Estadual de Combate a Pobreza).

Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.

Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

MARKERT, Werner (org.). **Teorias de educação do iluminismo, conceitos de trabalho e sujeito: contribuições para uma teoria crítica da formação do homem**. Werner Markert (org.): tradução, Claudia Cavalcanti – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994

\_\_\_\_\_. **Trabalho, Comunicação e Competência: contribuições para a construção crítica de um conceito e para a formação do profissional transformativo**. Campinas /SP: Autores Associados, 2004.

Marx, K. (1982). **O Capital**. São Paulo, Difel, vol. 1.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2000**. 2000.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ: 2003-2007**. Brasília, 2003.

MOSER, Liliane. **A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação**. Revista Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011

NARDI, Henrique Caetano. **Ética, Trabalho e Subjetividade: Trajetórias de Vida no Contexto das Transformações do Capitalismo Contemporâneo**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2006.

Parecer CNE/CEB nº 17/ 1997

Parecer CNE/CEB nº 16/ 1999

Parecer CNE/CEB nº 39/2004

PEIXOTO, Patricia Ebani, 1984. **Do PLANFOR ao PNQ : uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil**. Patricia Ebani Peixoto. – 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara. A. P. (orgs.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Culturas Juvenis**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1996.

POCHMAM, Marcio. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. Política de emprego e renda no Brasil. São Paulo: Contexto, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Batalha pelo primeiro emprego**. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012 (Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP; e estabelece o Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional – CONAP – Anexo I).

Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000.

Resolução nº 333, de 10 de junho de 2003.

Resolução nº1, de 3 de fevereiro de 2005

Resolução nº 575, de 02 de maio de 2008.

Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011.

RODRIGUES, José. Ainda **A Educação Politécnica : O Novo Decreto Da Educação Profissional e a Permanência Da Dualidade Estrutural**. Revista Trabalho, Educação e Saúde, v.3 n. 2, p. 259- 282, 2005.

RODRIGUES, Julia Alves M. **Análises de rede e políticas de juventude**. Brasília: UNB, 2008.

RUA, Maria das Graças. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. In: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. v.2. Brasília: CNPD, 1998, pag. 731-752.

\_\_\_\_\_. **Política Pública e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos.** In O Estudo da Política: tópicos selecionados, Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In SARAVIA & FERRAZ, Políticas Públicas, Enap, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos.** Revista Brasileira de Educação v. 12 n. 34 jan./abr. 2007.

SECRETARIA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (SEFOR). Ministério do Trabalho (MTb). **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: Implementação de uma Política Integrada.** Brasília, 1996.

SILVA, A. **Políticas de activação e de inclusão social no quadro da União Europeia.** In: CONGRESSO LUSO-AFROBRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. Actas..., 2004.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUSA, Antônia de Abreu. **Política Pública para a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil.** Antônia de Abreu Sousa, Claudio Ricardo Gomes e Elenilce Gomes de Oliveira – Fortaleza: Edições UFC, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura.** Sociologias. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, nº 16, jul.dez. 2006, p. 20-45.

THOMPSON, Andrés (Org.). **Associando-se à Juventude para construir o futuro.** São Paulo: Petrópolis, 2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência IV: Os Jovens do Brasil.** Os Jovens do Brasil: Juventude, Violência e Cidadania. Brasília: Edições Futura, UNESCO, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003.** Brasília: UNESCO, 2004b.