

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

O CEARÁ COMO
REFERÊNCIA NACIONAL

FELIPE LUSTOSA BRÍGIDO
MARININA GRUSKA BENEVIDES

EDIÇÕES
INESP

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: O CEARÁ COMO REFERÊNCIA NACIONAL



FELIPE LUSTOSA BRÍGIDO

MARININA GRUSKA BENEVIDES

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL:
O CEARÁ COMO
REFERÊNCIA NACIONAL**



ALECE ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DO ESTADO
DO CEARÁ

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE
O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ**

Fortaleza – Ceará

2023

Copyright by Inesp © 2023

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS
SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ - INESP**

Diretor Executivo do Inesp

João Milton Cunha de Miranda

Coordenação Editorial

Ernandes do Carmo

Assistente Editorial

Valquíria Moreira / Rachel Garcia

Revisão

Gustavo Vasconcelos

Projeto Gráfico e Diagramação

João Victor Sampaio

Valdemice Costa de Sousa (Valdo)

Estagiários

João Victor Sampaio

Letícia Gomes Albuquerque

Capa

João Victor Sampaio

Elaborada por Herbenio de Souza Bezerra CRB-3/1613.

B856p Brígido, Felipe Lustosa.

As políticas públicas de educação profissional [recurso eletrônico] : o Ceará como referência nacional / Felipe Lustosa Brígido, Marinina Gruska Benevides. – Fortaleza : INESP, 2023.

373 p. : il. color. ; 4700 Kb.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-85-7973-216-4

1. Educação profissional – Ceará. 2. Políticas Públicas – Ceará. 3. Desenvolvimento econômico. I. Benevides, Marinina Gruska. II. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Ceará. III. Título.

CDD 378.01398131

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ÀS EDIÇÕES INESP.

A presente obra não poderá ser comercializada e sua reprodução, total ou parcial, por quaisquer meios reprográficos ou digitais, deverá ter a autorização prévia do Inesp.

A Deus, às três mulheres da minha vida: Rosemary Gonçalves Campos (avó), Maria de Fátima Aguiar Lustosa (mãe) e Claruza Braga Holanda Lavor (esposa); e aos homens: Murilo Cavalcante Brígido (pai), Murilo Cavalcante Brígido Júnior (irmão) e Felipe Lavor Lustosa Brígido (filho).

APRESENTAÇÃO

A luta pela democratização do acesso à educação profissional no Ceará já nos trouxe excelentes resultados, reproduzidos, inclusive, por vários outros estados. Aqui, sabemos que a elaboração e a implementação de políticas públicas para a educação profissional devem perpassar, também, o envolvimento de empregadores, trabalhadores, seus representantes e a sociedade civil.

As Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) têm relevante importância por aliar o ensino aos desafios do mercado de trabalho, além de contribuir para combater a precarização das relações laborais e proteger trabalhadores e segmentos sociais mais vulneráveis.

Desse modo, vão muito além do desenvolvimento de competências e habilidades técnicas para suprir as demandas das novas configurações do trabalho em nossa sociedade. Assim, atua na mudança de paradigma de toda a sociedade ao abrir caminhos para novas perspectivas de futuros para as crianças e jovens cearenses. Ao inovar na forma do ensinar e do aprender, na essência de sua metodologia, o Estado do Ceará tornou-se exemplo e projeto-piloto para o plano nacional em referência à sua experiência vanguardista.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), distribui este livro, que colabora não somente para a atração de investimentos e geração de empregos, mas, também, para a formação completa do cidadão.

Dep. Estadual Evandro Leitão
Presidente da Assembleia Legislativa do Ceará

SOBRE O INESP

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do Estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o "Edições Inesp" e o "Edições Inesp Digital", que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O "Edições Inesp Digital" obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O "Edições Inesp Digital" já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações alcança uma marca de 3 milhões de downloads. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O As políticas públicas de educação profissional: O Ceará como referência nacional é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do "Edições Inesp Digital" e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo do Inesp

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A AVENTURA DA PESQUISA	20
2.1	O Lugar do pesquisador	20
2.2	Os caminhos da pesquisa	23
2.3	Da definição de categorias à análise dos conteúdos	35
3	AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO À LUZ DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	44
3.1	Impactos das transformações recentes do capitalismo	45
3.2	As concepções de desenvolvimento na contemporaneidade	53
3.3	Perspectivas de desenvolvimento nacional	73
3.4	Articulações entre a educação e o desenvolvimento no Brasil	95
4	PROJETO NEOLIBERAL E A PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS	111
4.1	Alianças entre Estado e mercado	113
4.2	Reestruturação produtiva e do mercado de trabalho	135
4.2.1	Desigualdade, desemprego e informalidade	143
4.2.2	A inserção de jovens no mercado de trabalho	151
4.3	Perspectivas de inserção do trabalhador do mundo do trabalho	167
4.4	As novas competências demandadas do trabalhador	186

5	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	209
5.1	Uma história de discriminação e dualidade	210
5.1.1	Das Escolas de Aprendizes Artífices à LDB de 1996	218
5.1.2	As propostas de articulação e integração da EPT ao ensino médio	231
5.2	O currículo da educação profissional	239
5.3	A história da educação profissional no estado do Ceará	255
6	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ	298
6.1	O ciclo aplicado às políticas públicas de EPT no Ceará	300
6.2	A participação dos agentes na elaboração das políticas de EPT	311
6.2.1	A educação para a cidadania e a redução das desigualdades	320
6.3	Avanços e desafios das políticas públicas de EPT no Ceará ...	327
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	349
	REFERÊNCIAS	357

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de educação profissional estão intimamente ligadas ao modelo de desenvolvimento econômico e aos impactos da modernização produtiva sobre o emprego e as relações de trabalho. Nesse ímpeto, as ações de qualificação e formação profissional assumem uma centralidade significativa nas políticas públicas de educação e de trabalho, emprego e renda.

As formas de mensurar o desenvolvimento econômico e, também, de formular uma política nacional de educação profissional têm sido questionadas em meio ao desemprego estrutural e ao que já se convencionou chamar de “crise de indicadores” de mercado de trabalho e de “precarização” das relações laborais no Brasil contemporâneo.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, recentemente incorporado à pasta da Economia, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, o orçamento anual de 2019, definido pela Lei nº 13.808/2019, respondeu pelo valor de aproximadamente 3 trilhões e 300 bilhões de reais, dos quais 122 bilhões foram destinados ao Ministério da Educação (MEC), correspondendo a pouco menos de 4% do total. Cerca de 13 bilhões foram direcionados à educação profissional, número que diz respeito a mais de 10% do orçamento da pasta da Educação na Lei Orçamentária Anual (LOA, 2019).

A Plataforma Nilo Peçanha (PNP), ambiente virtual que reúne a coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, mostra que, nesta modalidade de educação, foram efetuadas quase 1 milhão de matrículas no decorrer do ano de 2018. Segundo a PNP, naquele ano, a Rede Federal era composta por um quadro que contava com mais de 80.000 servidores públicos, os quais contribuíram para que quase 200 mil estudantes concluíssem seus cursos profissionalizantes no referido período. Ainda da PNP é possível extrair que o custo anual por estudante, em 2018, foi de R\$ 15.725,66, ano em que os alunos estavam distribuídos pelas 660 unidades espalhadas pelo país.

Somente o Instituto Federal do Ceará (IFCE), conforme verificado na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2017 a 2019, teve o quantitativo de recursos destinados anualmente ampliados em quase 20% nos últimos três anos, passando dos pouco mais de 600 milhões utilizados em 2017 para os cerca de 730 previstos para serem gastos no ano de 2019.

Desses, 140 milhões, ou seja, um quinto dos recursos, foram usados para financiar atividades como: promoção da reestruturação e modernização das unidades de ensino, oferta de assistência aos estudantes das referidas instituições e viabilização da manutenção e do funcionamento dos Institutos Federais (IFs) em nosso Estado (LOA, 2019).

No que se refere ao governo do estado do Ceará, de acordo com o IPECE (2019), no período que compreende os anos de 2014 a 2017, o programa Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, executado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), recebeu investimentos na ordem de 943 milhões de reais, dos quais 168 milhões foram destinadas à ampliação da oferta de ensino integrado à educação profissional, 59 milhões foram direcionados para a readequação da estrutura da rede de Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), 597 milhões foram empregados para garantir a oferta dos serviços educacionais dessas escolas, 1 milhão e 600 mil foram usados para assegurar a adequação da oferta e dos currículos de educação profissional às vocações territoriais e à indução do desenvolvimento regional e 116 milhões foram utilizados no apoio a atividades de formação profissional dos alunos.

Destacamos que, para o MEC (2019), a educação profissional e tecnológica (EPT) pode ser entendida como uma modalidade educacional prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, cujo propósito maior seria preparar os alunos para o exercício de profissões. Nesse sentido, ela contribuiria para que o cidadão pudesse se inserir e atuar tanto no mundo do trabalho como na vida em sociedade. A EPT abrange, dessa maneira, cursos de qualificação, de habilitação técnica e tecnológica e de pós-graduação, os quais são organizados com a intenção de proporcionar o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos promovidos.

Apesar dos altos níveis de investimento público, tanto federal quanto estadual, direcionados para ações de EPT, dados do relatório anual da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019) mostram que, ao final do ano de 2018, o Brasil apresentou uma taxa de desocupação de 12,7%, ou seja, mais de 13 milhões de pessoas desempregadas no país. No Ceará, quando se levam em conta os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no primeiro trimestre de 2019, temos uma taxa de desocupação de 10,4% da população economicamente ativa, número que corresponde a 467 mil cearenses (IBGE, 2019).

Constitui tema do presente estudo as políticas públicas de educação profissional no contexto da modernização produtiva, do novo paradigma da flexibilidade de processos de trabalho, caracterizado, sobremaneira, pelo aumento da produção e inovações tecnológicas, pela exigência de novos perfis profissionais, pelas mudanças nas relações entre empresas e entre essas e os trabalhadores e pelo advento de modos inéditos de gerenciamento das organizações e das atividades laborais.

Nosso objetivo foi desvelar como elementos centrais das políticas públicas de educação profissional têm sido utilizados como instrumento de ajuste do Estado brasileiro ao modelo neoliberal de desenvolvimento. Para tanto, tomamos por referência o estado do Ceará, que, em 2018, celebrou dez anos de criação da rede de EEEP e que é destaque nacional em termos de pioneirismo e vanguarda no empreendimento de ações e projetos voltados para o fomento desse modelo de educação. Segundo os dados produzidos pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc), hoje existem 122 escolas que integram o ensino médio à educação profissional, as quais estão instaladas em 95 dos 184 municípios do estado, ofertando 52 cursos profissionalizantes, com 15.716 vagas de estágio para os mais de 50.000 alunos matriculados, tendo 87% desses estudantes diplomados ao final do ciclo 2015-2017.

Partimos da hipótese de que a adequação do Estado brasileiro ao projeto de desenvolvimento baseado nos postulados do neoliberalismo, ao priorizar as métricas de crescimento econômico para mensurar o desenvolvimento, encontra nas políticas públicas de fomento à educação profissional uma forma eficaz de envolver atores sociais (empregadores, trabalhadores, sindicalistas, representantes do governo e da sociedade civil), sem que esse envolvimento se traduza na compatibilização da educação para o trabalho com a educação para a cidadania.

Supomos, ainda, que o envolvimento que se observou claramente na definição das prioridades de destinação de recursos e de definição dos conteúdos relativos a programas de EPT não enseja a assunção de um novo papel pelo Estado brasileiro no sentido de combater a precarização das relações laborais e, muito menos, de proteger trabalhadores de setores econômicos e de segmentos sociais mais vulneráveis. Em outras palavras, entendemos como provável que o papel desempenhado pelo Estado em termos de educação profissional reflita uma atuação incapaz de transcender a perspectiva do mero crescimento produtivo, de estimular o empresariado a promover o desenvolvimento social, de reduzir o desemprego e de minimizar os custos sociais da modernização produtiva.

No primeiro capítulo deste estudo, descrevemos as características específicas da pesquisa, levando em consideração o contexto no qual foi realizada e a base metodológica respectivamente utilizada. Nesse sentido, mostramos o caminho percorrido para a realização do referido estudo, explicando alguns dos conceitos associados aos aspectos teórico-metodológicos usados no decorrer da investigação. Ademais, situamos os detalhes pertinentes a cada uma das etapas da coleta de dados, estendendo-nos até a consecução da pesquisa de campo.

O segundo segmento aborda o modelo de desenvolvimento implícito no processo de adequação do Estado ao neoliberalismo, para situar as novas configurações do mundo do trabalho e as demandas de políticas públicas de educação profissional, à luz da produção dos autores contemporâneos. Trata-se de uma discussão teórica em torno da compreensão desse modelo e seus reflexos no contexto nacional, em que se destacam a trajetória progressiva da precarização, o avanço da flexibilização das leis trabalhistas, a crescente desregulamentação dos mercados, o avanço desenfreado dos índices de desemprego, a ascensão da terceirização, a ploretarização de determinadas categorias profissionais, o aumento no número de postos informais e o surgimento de novas formas de trabalho e prestação de serviços, notadamente por meio de dispositivos eletrônicos que se utilizam de novas tecnologias.

O terceiro módulo versa, de maneira geral, a respeito dos reflexos do projeto neoliberal sobre o mercado de trabalho, considerando as características centrais da reestruturação produtiva, seus impactos sobre as economias dos países periféricos, para dizer do papel do Estado na adequação do trabalhador às demandas de ajuste ao modelo de desenvolvimento hegemônico. No contexto em que o modelo de desenvolvimento neoliberal se consolida e a educação incumbe-se de adequar a classe trabalhadora às demandas do empresariado, abordamos o papel que o Estado tem assumido frente à elaboração, à implementação e ao acompanhamento de políticas públicas educacionais.

O quarto tópico contextualiza as políticas públicas de educação profissional no Brasil, em meio à transformação de relações econômicas e laborais, que se processam do último quartel do século XX ao momento atual, mediante a compilação das principais legislações federais, dos programas e projetos, bem como das avaliações elaboradas pelos estudiosos do assunto. Descreve também as políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará, considerando o conjunto da produção legislativa e os relatórios publicados pelos órgãos da admin-

istração pública estadual, cotejando os compromissos assumidos pelos representantes do governo, nos diferentes momentos, em termos de expansão da formação profissional de nível técnico e nos resultados das ações desenvolvidas no Estado.

Tal tópico busca, inicialmente, compreender a trajetória histórica desenvolvida pelas políticas públicas de educação profissional no Brasil, dedicando-se a analisar o contexto que as envolve, abordando aspectos da história educacional brasileira de uma forma geral. Dessa forma, nesta seção, evidenciamos elementos históricos e marcos legais que contribuíram para o processo de expansão e consolidação de tais políticas em nosso país e no estado do Ceará, estendendo-se desde as iniciativas implementadas no período colonial até as ações públicas desenvolvidas no séc. XXI.

O quinto capítulo trata do *ciclo das políticas públicas* aplicado às políticas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará desde o ano de 2008. Nele, abordamos a participação dos diferentes agentes no ciclo das políticas públicas de EPT no Ceará, contemplando a participação de líderes políticos, empresários, burocratas e diretores de escola, desde a formulação até a avaliação dessas políticas. Além disso, discutimos o papel da EPT na promoção de uma educação para a cidadania, bem como a influência que tais políticas possuem na redução das desigualdades.

Em tal capítulo, ressaltamos ainda a falta de *feedback* gerada pela não realização de uma avaliação dessas políticas públicas. Nele, as falas dos entrevistados são analisadas levando em consideração as principais motivações que conduziram o estado do Ceará a fomentar tais políticas a partir do ano de 2008, bem como os avanços/as conquistas delas provenientes e os desafios/problemas apontados como possíveis obstáculos para a sua continuidade e, portanto, para sua manutenção na agenda formal.

Cabe destacar que os capítulos 2, 3, 4 e 5 trazem falas provenientes da pesquisa de campo desenvolvida junto aos agentes sociais que participaram das fases de elaboração, implementação e acompanhamento do ciclo das políticas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará a partir do ano de 2008, políticas essas que direcionaram um grande volume de recursos financeiros que se traduziram em investimentos cada vez maiores direcionados para a construção e expansão da rede de Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP).

Portanto, iniciamos com uma proposta de análise sobre a trajetória histórica das políticas de educação profissional no Brasil e, posteriormente, no estado do Ceará, tendo como propósito explicar como o Esta-

do, em diferentes governos, procurou se ajustar ao projeto neoliberal de desenvolvimento mediante a implementação de tais políticas públicas. Para melhor elucidar tal entendimento, fez-se necessário, inicialmente, realizar o levantamento do arcabouço histórico desse referido modelo de educação no País, considerando, nesse resgate, os principais marcos legais que protagonizaram o processo de fomento às políticas de integração do componente profissionalizante ao ensino médio.

Dessa forma, traçamos um panorama histórico das políticas públicas de educação profissional no Brasil, reconhecendo a importância que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as alterações provocadas pela remodelação das relações econômicas tiveram nesse processo. Com esse intuito, são compiladas as principais legislações federais e estaduais, evidenciando programas e projetos que se destacaram tanto em âmbito nacional como local. Além dessa produção legislativa, também são expostos e analisados dados provenientes de relatórios publicados pelos órgãos da administração pública federal e estadual, buscando sempre ressaltar os reais propósitos que movem o engajamento dos nossos governantes no sentido de promover a difusão de tais políticas no Estado.

Por fim, são redigidas as principais conclusões desse estudo, dentre as quais destacamos a tentativa eficaz do Estado, ao fomentar as políticas públicas de EPT, em adequar-se a um modelo de desenvolvimento mais alinhado ao projeto neoliberal, bem como a atuação decisiva do poder público federal no sentido de reforçar o processo de precarização do trabalho com vistas a promover o crescimento econômico e a reduzir os altos índices de desemprego que assolam nossa população há décadas.

Assim, a ampliação da rede pública de escolas profissionalizantes no estado do Ceará buscou garantir o acesso dos estudantes ao mundo do trabalho e, conseqüentemente, à renda. Ao promover uma educação para o empreendedorismo, com um padrão de qualidade distinto das demais escolas estaduais de ensino médio, o Estado acabou por atender às demandas e necessidades do mercado no que se refere às exigências por formação técnica contextualizada com as vocações regionais; no entanto, esqueceu-se de assegurar, junto à qualificação da mão de obra, a redução das desigualdades na distribuição das riquezas produzidas pelas populações locais, deixando de promover melhorias significativas nas condições de vida dos cearenses.

2 A AVENTURA DA PESQUISA

Neste capítulo, buscamos expor as características específicas da pesquisa, levando em consideração o contexto no qual foi realizada e a base metodológica respectivamente utilizada. Objetivamos mostrar o caminho percorrido para a realização do referido estudo, explicando alguns dos conceitos associados aos aspectos teórico-metodológicos usados no decorrer da investigação. Além disso, situamos os detalhes pertinentes a cada uma das etapas da coleta de dados, estendendo-nos até a consecução da pesquisa de campo.

Para tanto, inicialmente trazemos a caracterização da pesquisa definindo-a quanto à natureza, aos objetivos, aos procedimentos e à forma de abordagem. Em seguida, apresentamos os instrumentos de coleta de dados utilizados durante a pesquisa de campo. Em meio a esse contexto, mostramos, respectivamente: o universo da pesquisa, o período de realização da coleta de dados, as etapas dessa coleta, as limitações da pesquisa – impostas principalmente pelo isolamento social decorrente das medidas de combate à pandemia da Covid-19 – e a análise dos dados.

2.1 O lugar do pesquisador

Narrar a trajetória percorrida para a realização de uma pesquisa é dizer, antes de tudo, do lugar do pesquisador, qual seja, o de servidor efetivo da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, lotado nas Comissões Técnicas Permanentes daquela casa. Ressaltamos esse fato para justificar que o interesse pela temática surgiu da possibilidade de acesso aos debates que envolveram a elaboração da Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015, do Plano Plurianual 2016-2019 do Ceará, a qual foi analisada e aprovada pelos membros do Poder Legislativo estadual naquele ano. Tal lei, em seu volume II, anexo I, intitulado Demonstrativos de Temas Estratégicos e Programas, trazia a educação profissional como um tema estratégico, a qual era operacionalizada por meio do programa Ensino Integrado à Educação Profissional.

Três aspectos de tal política, presentes no Plano Plurianual 2016-2019, chamaram-nos a atenção de imediato: o resultado proposto, o objetivo estipulado e o público-alvo definido. Quanto ao resultado, nela estavam previstos o alcance e a busca por uma “educação profissional consolidada e articulada com o mercado de trabalho” (CEARÁ, 2015, p. 129), fato que nos inquietou, pois evidenciava que o sucesso da referida política públi-

ca estaria condicionado ao alcance de melhores índices de empregabilidade entre os jovens cearenses, comprovados pelo aumento no número de alunos egressos das EEEP inseridos no mercado de trabalho local.

No que se refere ao objetivo da política, o fomento ao desenvolvimento do estado do Ceará foi um elemento que também nos despertou o interesse de estudo, principalmente por estar atrelado ao atendimento das demandas existentes por força de trabalho em nosso estado, uma vez que, no referido documento, está assim disposto o objetivo da política: “atender às necessidades do mundo do trabalho, contribuindo para o desenvolvimento do Estado, para a inserção dos estudantes no mercado de trabalho e no Ensino Superior” (CEARÁ, 2015, p. 130).

No que tange ao público-alvo de tal política, chamou-nos a atenção o fato de o texto presente no documento do Plano Plurianual 2016-2019 afirmar que, em nosso estado, existe uma determinada parcela da população que demanda essa modalidade de educação, como podemos observar no trecho que descreve o público-alvo definido previamente para ser contemplado com a referida política: “a população demandante de educação profissional integrada ao Ensino” (CEARÁ, 2015, p. 130), entendido como uma parte dos alunos do ensino médio da rede pública estadual, pois as EEEP não têm a capacidade de absorver todos os estudantes do ensino médio.

Em meio a esses questionamentos em torno das justificativas utilizadas pelo Estado para fomentar as políticas de educação profissional no Ceará, foi sendo construída a ideia de realizar uma pesquisa acerca da utilização de tais políticas como uma forma de ajuste do Estado ao modelo neoliberal de desenvolvimento. Aos poucos recolhemos e agregamos informações a esse respeito, especialmente ao consultar o conteúdo dos programas de governo propostos pelas candidaturas do ex-governador Cid Ferreira Gomes, em 2010, e do atual governador Camilo Santana, quando da disputa do pleito eleitoral no ano de 2014.

Ao analisar as diretrizes do Plano de governo da coligação vencedora do pleito de 2010, chamado “Por um Ceará justo e solidário”, é possível identificar a preocupação do ex-governador Cid Gomes com o desenvolvimento das políticas de educação profissional em nosso estado. Isso se torna evidente quando identificamos um dos três eixos principais do referido documento, o qual contém o subitem “Educação, ciência e tecnologia”, no qual se encontra disposta a diretriz que sinaliza para a intenção do governo em promover a ampliação e diversificação das oportunidades de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no estado do Ceará.

Algumas das diretrizes para o Plano de governo da coligação vencedora das eleições de 2014, intitulado “Para o Ceará seguir mudando”, também nos despertaram o interesse pela investigação da temática, uma vez que elas preconizavam aspectos importantes como: a consolidação da rede de educação profissional integrada no estado do Ceará, a expansão do atendimento à demanda, o desenvolvimento de parcerias com o setor produtivo na consolidação da EPT no estado e a elaboração de mecanismos para monitorar e inserir o egresso da EPT no mercado de trabalho.

Além disso, o referido Plano de governo contava com outras diretrizes que envolviam o fomento às políticas de EPT no estado do Ceará, tais como: o desenvolvimento das habilidades dos estudantes da educação profissional quanto ao empreendedorismo, a promoção de ações para articular o ensino médio à educação profissional – privilegiando áreas estratégicas para o desenvolvimento do nosso estado –, a concessão de incentivos às melhores práticas na educação, o fortalecimento do processo de descentralização do ensino profissionalizante, dentre outras.

Somente no ano de 2017, com o processo seletivo para o Programa de Pós- Graduação em Políticas Pública da Universidade Estadual do Ceará (Uece), o estudo saiu do plano das ideias para a concretude do papel. Como requisito para ingresso no curso de doutoramento, elaboramos um projeto de pesquisa sobre a temática das políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará nos últimos quinze anos. Era um projeto que continha muitas lacunas, em virtude da inexperiência do investigador no campo de estudo das ciências políticas, o que demandou um grande esforço por parte da orientadora, no sentido de aprimorar a proposta de estudo com a sugestão de inúmeras leituras que enriquecessem o repertório teórico e metodológico da investigação.

Assim, a construção inicial deste livro, que se deu ainda no mês de março de 2018, após o primeiro encontro presencial para orientação, partiu de um esforço conjunto entre o doutorando e professora orientadora no sentido de evidenciar os elementos mais relevantes que conduziram as ações de legisladores, governantes, empresários e educadores no sentido da efetivação das políticas públicas de educação profissional, considerando a utilização dessas pelo Estado como um instrumento de adequação ao neoliberalismo, de promoção do crescimento econômico e de precarização do trabalho. Foi também quando decidimos optar por uma pesquisa de natureza qualitativa, conforme detalharemos a seguir.

2.2 Os caminhos da pesquisa

A investigação empreendida consistiu primeiro de um levantamento mais amplo sobre o “estado da questão” a respeito da temática, sendo seguido por uma análise documental e, posteriormente, por uma pesquisa de campo. A opção por essa modalidade de pesquisa permitiu que reuníssemos uma grande quantidade de informações e que tivéssemos acesso aos diversos significados que a educação profissional assume na sociedade brasileira contemporânea de modo geral e no estado do Ceará de modo específico, a fim de trazer uma contribuição original para o campo de estudo das políticas públicas de educação profissional.

Uma vez delimitado o objeto de estudo, a revisão da literatura sobre o “estado da questão” foi constituída, entre os meses de abril de 2018 e janeiro de 2020, o que nos permitiu identificar e delimitar categorias centrais que nortearam a abordagem teórico-metodológica que emprestaríamos à pesquisa. Durante esse período, realizamos, pois, um levantamento bibliográfico seletivo; buscamos teses, dissertações e artigos, para identificar, situar e definir melhor tanto o objeto de investigação como as categorias de análise.

Compreendendo que “o estado da questão transborda de certo modo os limites de uma revisão de literatura centrada mais exclusivamente na explicitação de teorias, conceitos e categorias” (THERRIEN; THERRIEN, 2004, p. 5), porque essa revisão é um encadeamento das categorias do trabalho e constitui-se apenas como uma parte do estado da questão, iniciamos, portanto, uma busca na literatura de resultados de pesquisas ou estudos acerca do problema sob investigação.

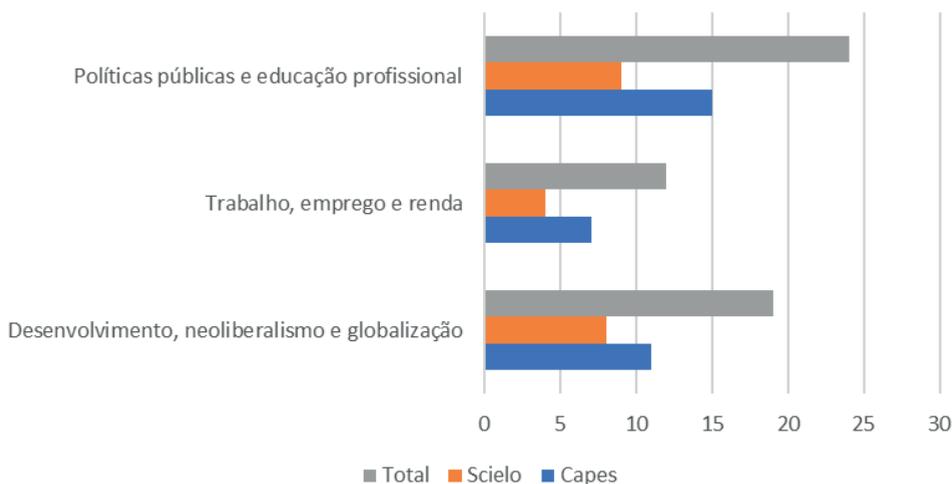
Nossos conhecimentos sobre o tema foram aprofundados mediante o levantamento seletivo no banco de teses e dissertações no endereço eletrônico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Na sequência, buscamos artigos publicados em periódicos depositados no portal *Scielo*. Esse levantamento teve como propósito aprimorar nosso conhecimento sobre os estudos realizados na área, facilitando, assim, nossa compreensão com relação à problemática que cerca a temática central da pesquisa: as políticas públicas de educação profissional.

Nos respectivos bancos de dados, tanto da Capes como da *Scielo*, estruturamos as buscas por publicações dividindo-as em três partes, de acordo com o assunto pertinente a cada uma, tendo em vista que todos repercutem diretamente na compreensão do objeto de estudo.

Dessa forma, como primeiro passo para conferir maior especificidade à busca e aprimorar o processo da obtenção de dados para a investigação, usamos os seguintes descritores: “desenvolvimento, neoliberalismo e globalização”, “trabalho, emprego e renda” e “políticas públicas e educação profissional”.

Para o refino dos resultados, selecionamos os trabalhos científicos publicados nos últimos cinco anos em ambas as plataformas. Foram encontrados 54 artigos, sendo 33 pertencentes ao banco da Capes e 21 atinentes ao portal da *Scielo*. Dos 54 artigos científicos encontrados, foi possível constatar a existência de um total de 19 para o tema “desenvolvimento, neoliberalismo e globalização” (sendo 11 no banco da Capes e 8 no da *Scielo*); 12 para “trabalho, emprego e renda” (sendo 7 no da Capes e 4 no da *Scielo*) e 24 para “políticas públicas e educação profissional” (sendo 15 no banco da Capes e 9 no da *Scielo*):

Gráfico 1 – Publicações selecionadas para o estado da questão



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Ao explorar o referido material, verificamos que os trabalhos científicos selecionados mediante o emprego dos descritores “desenvolvimento, neoliberalismo e globalização” eram, em sua totalidade, artigos teóricos que ressaltam aspectos relativos à: ascensão da economia do conhecimento, centralidade da política na análise do desenvolvimento, necessidade

de uma reestruturação produtiva e proposição de modelos alternativos aos que priorizam a dimensão econômica.

Quanto aos artigos que abordavam as questões de “trabalho, emprego e renda”, verificamos que a maioria deles discutia o assunto de forma teórica e condensava o pensamento de autores contemporâneos, a exemplo de Antunes (2018), Braga (2017), De Masi (1999), Harvey (2006), Pochmann (2010), Sennett (2015) e Souza (2018). Tratava-se de artigos que discutiam as ideias desses autores, especialmente aquelas relativas a: subsunção real do trabalho ao capital, adequações estruturais promovidas pela regulação neoliberal e desequilíbrios provocados pela ascensão de um regime de acumulação flexível pautado pela liberalização financeira.

Já as publicações relativas ao tema “políticas públicas e educação profissional”, das quais 21 são de base teórica e 3 são pesquisas empíricas, traziam análises sobre: relevância da participação dos cidadãos na concepção das políticas públicas; expansão e democratização do acesso à rede de educação profissional; responsabilização do indivíduo por seu grau de empregabilidade; influência dos organismos multilaterais na regulação dessas políticas e urgência de um amplo debate sobre essa influência; construção coletiva de políticas públicas e processos complexos que envolvem a articulação de diversos atores sociais.

No decorrer da pesquisa, encontramos ainda uma tese no Banco de Teses e Dissertações sobre Educação em Química (BTDEQ), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), a qual aborda a temática da reforma da educação de nível médio e as perspectivas de uma formação técnica e profissional. Além disso, verificamos a existência de uma dissertação na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que fala a respeito do consórcio social da juventude no contexto da política de educação profissional durante o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2007.

Realizamos ainda uma análise documental, mediante consulta a relatórios e informações disponibilizados em sítios de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, a saber: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa e Estatística Econômica do Ceará (IPECE), Banco Mundial (BM), Ministério da Educação (MEC), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc), Assembleia Legislativa do

Estado do Ceará, Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Tais organizações foram priorizadas tendo em vista a necessidade de levantar dados acerca das demandas por educação profissional, da formulação dessas políticas e do acompanhamento e da avaliação de programas. Isso nos permitiu o acesso a seis relatórios provenientes de Conferências e Declarações sobre educação profissional, ao que se somaram as seis atas transcritas de audiências públicas promovidas pela Assembleia Legislativa do estado do Ceará entre 11 de agosto do ano de 2011 e 28 de novembro de 2016, às quais o pesquisador teve acesso.

Os seis relatórios anteriormente citados são: a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1998), o Relatório do Segundo Congresso Internacional sobre o Ensino Técnico e Profissional (1999), os relatórios publicados pela Unesco de Monitoramento Global da Educação Profissional (2012) e o Relatório Mundial da Educação para Todos (2014), o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 e o Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Tais documentos foram obtidos mediante pesquisa realizada no banco de dados fornecido pela Biblioteca Digital da Unesco (UNESDOC) em seu respectivo portal eletrônico.

A fim de complementar a pesquisa documental, foram acessados mais três relatórios: o Relatório de Gestão “O pensar e o fazer da educação profissional no Ceará – 2008 a 2014”, o Relatório de Desempenho Semestral e o seu respectivo Documento de Avaliação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará – Programa para Resultados (2017). Os referidos documentos foram localizados, respectivamente, na aba de publicações do portal da SEDUC destinado à educação profissional e no *site* do IPECE mais especificamente no *link* referente aos projetos do Banco Mundial.

Quanto às audiências públicas, convém explicar que realizamos uma busca preliminar no banco de dados do portal eletrônico da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, utilizando a palavra-chave “educação profissional”, definindo como período de busca os últimos dez anos. Tal pesquisa mostrou-nos a existência de seis Audiências que discutiram a referida temática. Pelo fato de o pesquisador trabalhar no próprio órgão público, entramos em contato com o setor responsável por arquivar as atas taquigráficas das Audiências Públicas promovidas pela Assembleia e, de pronto, mais especificamente no dia 28 de março de 2021, obtivemos

acesso a elas. Convém ressaltar que as atas são transcrições de todos os pronunciamentos dos participantes das Audiências Públicas, que juntas somaram um total de 129 páginas.

As audiências públicas foram organizadas por quatro comissões temáticas permanentes da casa legislativa estadual, a saber: a Comissão de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (CCTES), a Comissão de Educação (CE), Comissão de Indústria, Comércio, Turismo e Serviços (CICTS) e a Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido, Desenvolvimento Regional, Recursos Hídricos, Minas e Pesca (CMDSRH).

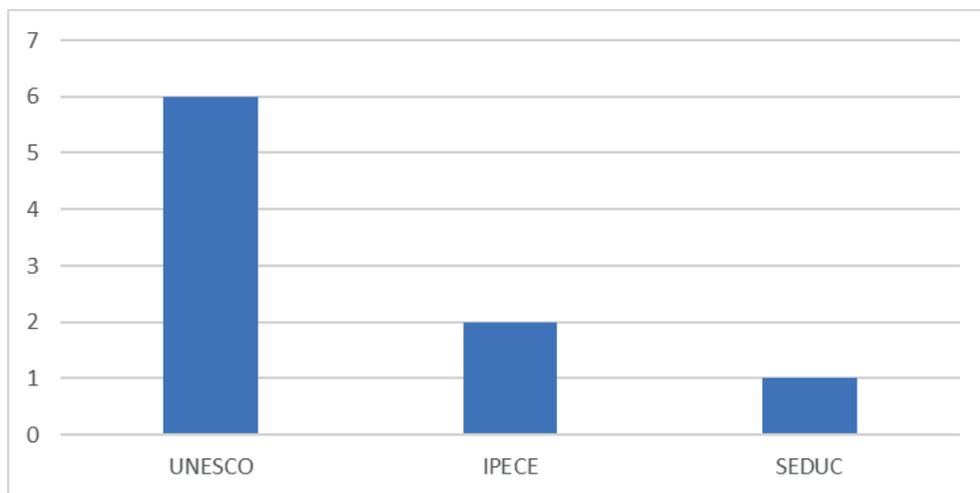
As duas primeiras audiências foram organizadas pela CCTES e discutiram “sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico – Pronatec” (2011) e a respeito do “II Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica” (2012). A terceira, quarta e quinta audiências públicas foram promovidas pela CE, objetivando debater a respeito do “Seminário estadual sobre a Reformulação do Ensino Médio” (2013), acerca da “Base Nacional Comum Curricular” (2015) e sobre a “Reforma do Ensino Médio” (2016). A sexta audiência foi realizada conjuntamente pela CMDSRH, CCTES e CICTS para discutir a respeito do “Desenvolvimento econômico com sustentabilidade do Complexo Industrial e Portuário do Pecém” (2013).

No que se refere aos relatórios, cabe esclarecer que realizamos duas pesquisas distintas. Num primeiro momento, realizamos uma investigação no portal eletrônico que abriga o banco de dados da Biblioteca Digital da Unesco, usando a palavra-chave “educação profissional”. Tal pesquisa evidenciou a existência de seis relatórios que versavam sobre a temática, os quais foram escolhidos em virtude da influência significativa que as diretrizes apontadas pelos documentos produzidos pelo referido organismo internacional exercem sobre a elaboração das políticas nacionais de educação, especialmente quando se trata de países em desenvolvimento como o Brasil. Num segundo momento, buscamos relatórios que abordassem a temática em nível interno. Dessa maneira, realizamos uma pesquisa no *site* da Seduc, mais especificamente no *link* referente à educação profissional, acessando a aba “relatórios”, na qual foi possível identificar a existência de um documento com referência à temática.

Além disso, como inicialmente o Programa de Ensino Integrado à Educação Profissional, promovido pelo governo do estado do Ceará, havia sido financiado em parte com recursos de empréstimos realizados junto ao Banco Mundial, julgamos ser necessário realizar uma investigação no portal do IPECE, no *link* que disponibiliza os dados dos projetos desen-

volvidos pelo poder público estadual em parceria com a referida instituição internacional de fomento e lá obtivemos acesso a dois documentos: um relatório de desempenho e uma avaliação do respectivo projeto.

Gráfico 2 – Número de Relatórios selecionados para o estado da questão de acordo com o banco de dados pesquisado



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A análise dos documentos pesquisados foi enriquecida por entrevistas que realizamos, as quais foram fundamentais para entender os resultados das políticas públicas de educação profissional, bem como compreender a avaliação que tem sido feita sobre a efetividade dessas políticas. Sendo a entrevista caracterizada como um encontro entre duas pessoas, que tem o objetivo de fornecer informações a respeito de determinado tema, por meio de um diálogo, ela nos permitiu compreender diversos dados presentes nos documentos e explorar assuntos relativos ao problema da pesquisa. Marconi e Lakatos (2007, p. 195) definem a entrevista como “um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”, o qual demonstra ser um “importante instrumento de trabalho nos vários campos das ciências sociais ou de outros setores de atividades, como da Sociologia, da Antropologia, da Psicologia Social, da Política, [...] das Relações Públicas, da Pesquisa de Mercado e outras” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 196).

Podemos considerar as entrevistas realizadas como conversações efetuadas pessoalmente ou virtualmente, que nos permitiram obter, de forma verbal, a informação da qual necessitávamos. Vale salientar que foram realizadas apenas cinco entrevistas de forma presencial, todas elas ocorreram nos respectivos ambientes de trabalho dos sujeitos entrevistados, a saber: três no edifício da Seduc, uma na sede da Associação dos Jovens Empresários de Fortaleza e uma no prédio da FIEC. As demais se deram de maneira virtual, via internet, com a utilização dos aplicativos *Google Meet* e *Zoom*. Foram concedidas nesse formato onze entrevistas, todas elas devidamente gravadas com recursos de áudio e/ou imagem.

As entrevistas, presenciais ou à distância, seguiram um roteiro pré-definido em torno de tópicos, os quais contemplaram temas como: as motivações para o fomento das políticas de educação profissional por parte do Estado; as concepções dos entrevistados sobre o mundo do trabalho; o papel do estado do Ceará no tocante à promoção de tais políticas públicas; a qualidade de uma educação que integra num só currículo os eixos propedêutico e técnico; a importância de um estágio obrigatório e remunerado na formação dos alunos; a EPT e a educação para a cidadania; o estímulo dado pela EPT à participação política dos jovens; as conquistas e os problemas enfrentados na efetivação das políticas públicas de EPT etc.

Marconi e Lakatos (2007) destacam que a entrevista tem como principais objetivos: a averiguação de fatos, a determinação sobre a opinião sobre os fatos, a determinação de sentimentos, a descoberta dos planos de ação, a inferência quanto à conduta atual ou do passado e a descoberta dos motivos conscientes para opiniões, sentimentos, sistemas ou condutas – desvendando quais fatores podem influenciá-las e o porquê dessa capacidade de influência.

Os referidos autores ainda afirmam que, como técnica de coleta de dados, a entrevista oferece diversas vantagens, dentre elas temos: poder ser utilizada com todos os segmentos da população, fornecer uma amostragem muito melhese, as quais interessam ao estudo, e que, posteriormente, oferecem um amplo campo de interrogações, em decorrência de novas hipóteses que aparecem ao mesmo passo que as respostas do informante são recebidas. “Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa” (TRIVINOS, 1987, p. 146).

A entrevista semiestruturada, usada como técnica para coleta de dados desta pesquisa, teve seu roteiro composto por um bloco estruturado em tópicos pré-definidos com a sugestão de questões a serem aplicadas. Como dissemos, foram empregadas perguntas abertas, conhecidas por seu caráter livre e não limitado, para que o informante pudesse utilizar com maior liberdade suas palavras para externar suas próprias ideias. Ao todo, os roteiros de entrevista contaram com quinze perguntas previamente estabelecidas, subdivididas de acordo com a respectiva categoria de análise e eixo temático pertinente, que foi elaborado para atender aos interesses da pesquisa.

Das dez questões referentes à parte estruturada da entrevista, duas se referiam à temática do “modelo de desenvolvimento” que motivou o fomento a tais políticas públicas; três a aspectos ligados ao “mundo do trabalho”; duas ao “papel do Estado” quanto à formação de parcerias com a iniciativa privada a fim de facilitar a inserção dos estudantes no mercado de trabalho; duas à “qualidade da educação”; duas ao “estágio curricular” como parte da educação profissional; duas às questões de “cidadania e participação” popular como foco das políticas públicas de educação profissional; e duas aos “aspectos positivos e negativos” da implementação de tais políticas. Tais tópicos foram pensados para dar maior liberdade para o entrevistador, quanto a que direção deveria ser dada à entrevista, como já dissemos, mas as questões eram formuladas de acordo com a maneira que julgávamos mais adequada a cada situação. Foram, portanto, tópicos pensados como “uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 197).

Cabe salientar que as pautas relativas a “motivações”, “mundo do trabalho” e “papel do Estado” foram pensadas, mormente, considerando a hipótese de adequação do Estado brasileiro ao projeto de desenvolvimento neoliberal mediante o fomento das políticas de EPT. Já as relativas a “qualidade da educação”, “estágio curricular” e “cidadania e participação” foram pensadas considerando a capacidade ou não de o Estado envolver, por meio de tais políticas públicas, os diferentes atores sociais por elas afetados no processo de compatibilização da educação para o trabalho com a educação para a cidadania.

A realização de quase todas as entrevistas, previamente solicitadas por meio de contato telefônico ou mediante o envio de *e-mails*, deu-se entre os meses de março de 2020 e 2022. Uma última entrevista foi realizada em fevereiro de 2022. Os sujeitos do grupo empírico foram divididos em quatro segmentos compostos por lideranças: 1) políticas – depu-

tados estaduais e federais; 2) do serviço público – servidores com cargo comissionado da Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC); 3) dos setores econômicos – industriais e comerciários; e 4) das Escolas Estaduais de Educação Profissional do Ceará (EEEP) – diretores e coordenadores das instituições. No total, foram entrevistados dezesseis sujeitos.

Os entrevistados, anteriormente citados, portanto, foram abordados aleatoriamente, segundo a disponibilidade demonstrada, para a realização de entrevistas, o que nos permitiu também coletar dados acerca dos aspectos facilitadores e dificultadores ligados às diferentes fases do ciclo das políticas públicas de educação profissional no país, de um modo geral, e no Ceará, de uma forma específica. As entrevistas, que duraram em média 30 minutos, foram gravadas e, posteriormente, transcritas e submetidas à análise de conteúdo.

Trabalhamos com a ideia de provisoriedade no processo que envolveu a realização das entrevistas com os sujeitos, adaptando-nos à possibilidade de realização de entrevista dado o contexto de dificuldade imposto pela pandemia da Covid-19. Noutras palavras, reconhecemos que não haveria uma medida previamente estabelecida para a compreensão das homogeneidades, da diversidade e da intensidade das informações demandadas para um trabalho de pesquisa tido como adequado.

Levamos em consideração, outrossim, o critério de saturação para definir em que momento deveríamos encerrar a realização das entrevistas, o que se deu justamente a partir do instante que notamos serem as informações fornecidas pelos entrevistados não mais agregadoras para a compreensão do objeto de estudo, pois figuravam como repetitivas. Minayo (2017, p. 10) nos diz que “não existe um ponto de saturação a priori definido, e nunca a quantidade de abordagens em campo pode ser uma representação burocrática e formal estabelecida em números”.

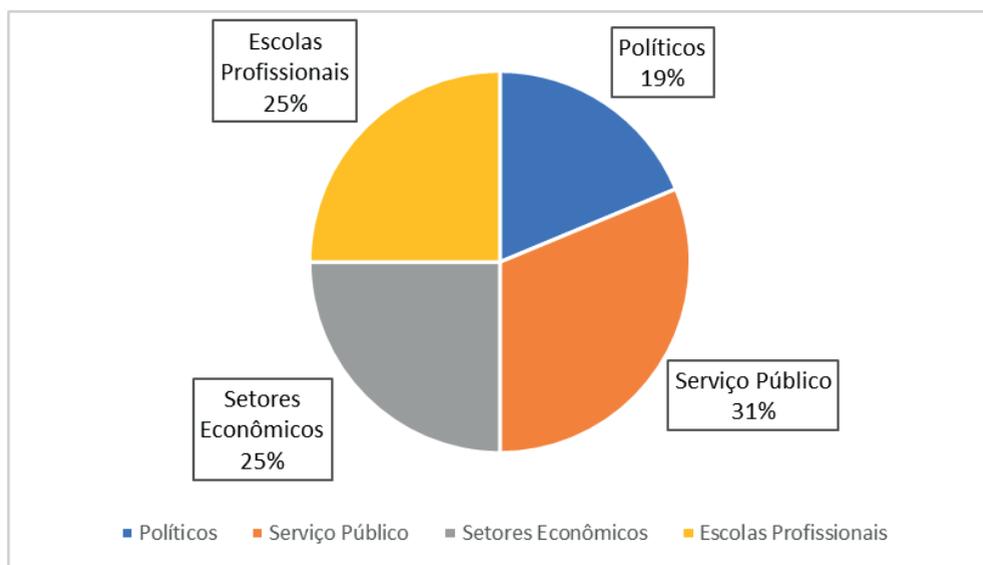
Diante dessa perspectiva, ao chegarmos na décima sexta entrevista, percebemos a saturação dos dados obtidos. Foi quando resolvemos terminar nossa aventura em campo. Cumpre ressaltar que as entrevistas presenciais foram realizadas após uma série de visitas realizadas a organizações do Estado: aos órgãos do poder legislativo estadual e federal, à sede da Secretaria da Educação do estado do Ceará, às Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), a federações e associações representativas dos empresários cearenses e da sociedade civil. Ademais, enquanto buscávamos levantar informações constantes dos documentos produzidos por essas organizações, igualmente íamos identificando agentes sociais, notadamente os líderes, ligados à elaboração, ao acompanhamento e/

ou à avaliação de políticas públicas de educação profissional com os quais poderíamos realizar entrevistas.

Podemos dizer que o universo da pesquisa foi composto por agentes públicos e privados, dos níveis estratégico, tático e operacional, os quais atuam no desenvolvimento das políticas de educação profissional no estado do Ceará nos últimos quinze anos. Do ponto de vista de sua atuação, foram aqueles que identificamos como detentores de cargo eletivo, de chefia, de coordenação ou direção, ou mesmo que, embora não detentores, eram ocupantes dessas funções, desde que envolvidos com o fomento de tais políticas públicas em nível federal e/ou estadual.

O grupo empírico foi composto, portanto, por dezesseis sujeitos pertencentes a quatro segmentos relevantes ao processo de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas de educação profissional, conforme pode ser visualizado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Distribuição das Lideranças do grupo empírico



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

O primeiro segmento foi composto por “lideranças políticas”; deputados estaduais com trajetória política ligada à temática da educação profissional. O segundo por “lideranças do serviço público”; os servidores da Coordenadoria de Educação Profissional, pertencente à SEDUC, com cargo de gestão. O terceiro por “lideranças dos setores econômicos”; ge-

stores dos setores industrial e comercial. O quarto por “lideranças das EEEP”; representantes das referidas instituições em nível de diretoria.

Iniciamos as entrevistas na SEDUC, onde abordamos os servidores ligados ao desenvolvimento das políticas de educação profissional no estado do Ceará. A primeira entrevista foi realizada no dia 3 de março de 2020, às 14 horas, mais especificamente na Coordenadoria de Educação Profissional (COEDP), bloco C, 2º andar, do prédio da SEDUC, situado no Centro Administrativo do Cambeba, na cidade de Fortaleza/CE.

Entre os meses de setembro e outubro do ano de 2021, foram remotamente realizadas mais duas entrevistas de modo virtual com o uso do aplicativo de comunicação *Zoom*, uma com o então detentor do cargo de Secretário Executivo do Ensino Médio e Profissional da Seduc e outra com a então Orientadora da Célula de Currículo da Coordenadoria de Educação Profissional da Seduc. Encerramos em princípio a abordagem do segmento definido como “lideranças do serviço público”, tendo em vista que tais servidores foram os únicos aos quais tivemos acesso. Contudo, em fevereiro de 2022, quando obtivemos a chance de entrevistar presencialmente o Coordenador de Educação Profissional da Seduc, entendemos que não poderíamos desperdiçar a oportunidade. Desse modo, às vésperas de conclusão desta obra, conseguimos aprofundar uma série de dados relativos aos desafios ora enfrentados em termos de desenvolvimento das políticas de educação profissional no estado do Ceará.

Quando partimos para a realização de entrevistas com os representantes do grupo formado por “lideranças dos setores econômicos” no nosso estado, conseguimos abordar o presidente da Associação dos Jovens Empresários do Ceará (AJE), o gerente do Senac/CE pertencente à Federação do Comércio de Bens e Serviços do estado do Ceará (Fecomercio), a coordenadora do Senai/CE - um braço de apoio da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) - e o presidente da Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Ceará (FCDL). As entrevistas foram realizadas entre os meses de agosto e novembro de 2020, sendo finalizadas em virtude de dois fatores: tais sujeitos foram os únicos que se dispuseram a nos receber e os dados se saturaram em meio ao conteúdo obtido nas quatro entrevistas realizadas.

As entrevistas do segmento das “lideranças das escolas”, ou seja, as realizadas junto a quatro diretores de EEEP do estado do Ceará, tiveram início do mês de dezembro de 2020 e foram finalizadas somente no mês de janeiro do ano de 2021. Todas ocorreram de forma remota, via aplicativo *GoogleMeet*. Foram entrevistados, assim, representantes

das seguintes escolas: EEEP Jaime Alencar, EEEP Alda Façanha, EEEP Miguel Gurgel e EEEP Paulo VI. Essas escolas foram escolhidas porque, de acordo com as “lideranças do serviço público” entrevistadas, eram consideradas “modelo”.

No mês de fevereiro de 2021, iniciamos as entrevistas do segmento de “lideranças políticas”. De um total de três entrevistas, as duas primeiras foram realizadas no início do referido mês, com dois deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, e a última com um deputado federal em março de 2021. Esse último entrevistado foi abordado devido ao relevante histórico parlamentar ligado à temática de nossa pesquisa.

Das quinze entrevistas realizadas num período que compreendeu aproximadamente um ano, entre 2020 e 2021, à exceção das duas primeiras que foram realizadas antes da adesão do estado do Ceará à política de isolamento social (*lockdown*) tendo em vista a pandemia da Covid-19, e da que ocorreu em 17 de setembro de 2020 com a representante da Federação das Indústrias do Ceará (FIEC), no dia 17 do mês de setembro de 2020, às 9 horas, no edifício sede da FIEC, 2º andar, situado na avenida Desembargador Moreira, Fortaleza/CE, treze delas ocorreram de forma remota, por meio dos aplicativos *Google Meet* e *Zoom*.

Para entrar em contato prévio com os sujeitos, foram utilizadas, além de ligações telefônicas e *e-mail*, as redes sociais, a exemplo dos aplicativos *whatsapp*, *facebook* e *instagram*. As dificuldades foram muitas, abrangendo desde as adversidades surgidas para agendar os encontros virtuais à necessidade de explicações relativas aos tópicos da entrevista, quando os sujeitos pediam para enviá-los previamente a eles. Ademais, os problemas de conexão com a internet durante a realização das entrevistas, muitas vezes, implicaram a interrupção destas, a remarcação de sua continuação e, conseqüentemente, as delongas em conseguir espaços nas agendas dos entrevistados.

Um caso emblemático dessas dificuldades foi a entrevista realizada com o representante da Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Ceará (FCDL), inicialmente agendada para o dia 4 de setembro de 2020, que, em virtude de problemas na conexão com a internet, teve que ser remarcada para o dia 10 de setembro, quando o pesquisador deslocou-se até a sede da FCDL para realizá-la, por meio de uma chamada de vídeo intermediada pela secretária do entrevistado. Tratava-se do presidente da instituição, que compôs o segmento dos empresários e que estava

trabalhando em *home-office* em virtude de fazer parte do grupo de risco para a Covid-19.

O isolamento social não trouxe apenas empecilhos à pesquisa de campo; ele também permitiu que realizássemos algumas entrevistas com sujeitos que não estavam sequer presentes fisicamente na cidade de Fortaleza/CE. Foi o caso de um representante do grupo empírico dos políticos, que nos concedeu uma entrevista no dia 4 de fevereiro de 2021, às 10 horas da manhã, estando na cidade de Brasília, no Distrito Federal. Outro exemplo, esse ocorrido aqui mesmo, no estado do Ceará, foi a entrevista realizada no dia 14 de outubro de 2020, por volta do meio-dia, com uma das representantes do grupo dos diretores das escolas, a qual se encontrava na cidade de Aquiraz/CE.

Dessa forma, com todas as dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19, a nossa pesquisa de campo avançou até a última entrevista, concedida por um gestor da SEDUC, às 10 horas da manhã de uma sexta-feira, no dia 4 de março de 2022. Logo após a finalização das entrevistas, partimos para a realização das suas respectivas transcrições, as quais foram concluídas no final do mês de março de 2022.

2.3 Da definição de categorias à análise dos conteúdos

Os relatórios e as atas de audiências públicas foram submetidos à análise temática. Como proposta por Bardin (2011), trata-se de um método de análise de dados de pesquisa, que pode ser usado para descrever e interpretar o conteúdo presente em documentos e textos. Segundo Moraes (1999, p. 02), “essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum”. Dessa forma, o emprego desse método na pesquisa realizada tornou possível a obtenção de respostas aos objetivos estabelecidos pelo pesquisador.

A análise de conteúdo, enquanto método científico aplicado à investigação qualitativa, segundo Vergara (2010), é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, as quais incluem a sistematização objetiva das descrições do conteúdo das mensagens obtidas, que visa, dentre outras coisas, construir indicadores quantitativos e qualitativos, os quais propiciam a inferência de conhecimentos. Esse método possui três etapas, a saber: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resul-

tados, esta última consistindo no tratamento dos dados obtidos e na sua interpretação; é a etapa na qual as inferências e os resultados são gerados.

A análise de conteúdo tem como um dos grandes pressupostos a definição de categorias, as quais, para serem construídas, obedecem a determinados critérios. Dentre os vários critérios utilizados para promover a categorização na análise de conteúdo, podemos destacar: o da necessidade de as categorias serem válidas, pertinentes ou adequadas, o de serem dotadas de exaustividade ou inclusividade, o de possuírem homogeneidade, o de terem exclusividade ou exclusão mútua e o de contarem com objetividade, consistência ou fidedignidade (MORAES, 1999).

Logo, para efeito da análise dos dados preliminares da literatura, das atas e dos relatórios, foram estabelecidas doze categorias, para posterior agrupamento e redefinições que se fizessem necessárias. Foram elas: “modelos de desenvolvimento”, “neoliberalismo”, “mundo do trabalho”, “o novo perfil do trabalhador”, “o papel do Estado diante das novas competências demandadas”, “políticas públicas de EPT (até o séc. XX)”, “ações do Estado na promoção da EPT”, “educação profissional de qualidade”, “requisitos de sucesso para as políticas de EPT”, “a questão do currículo na EPT”, “políticas públicas de EPT (a partir do séc. XXI) e “políticas públicas de EPT no Ceará”.

Tal divisão se deu em virtude da aplicação dos cinco critérios anteriormente citados por Moraes (1999), destacando principalmente o uso dos critérios da homogeneidade, da exclusividade, da pertinência, da objetividade, da validade e da consistência das categorias previamente definidas para nortear nossa pesquisa. Os detalhamentos dos assuntos relacionados a essas categorias, que serão discutidas ao longo desta obra. As atas de audiências públicas e os relatórios analisados, que contribuiram para o estabelecimento das categorias, estão dispostos cronologicamente no Quadro abaixo:

Quadro 1 – Atas de audiência pública e Relatórios pesquisados por ordem cronológica de elaboração/publicação

Tipo de Documento	Título	Data de publicação
Relatório	Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem	1998
Relatório	Para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI	1998
Relatório	Segundo Congresso Internacional sobre o Ensino Técnico e Profissional	1999
Ata de Audiência Pública	Discussão sobre o Pronatec	2011
Ata de Audiência Pública	Debate sobre o lançamento do II Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica	2012
Relatório	Monitoramento Global da Educação Profissional	2012
Ata de Audiência Pública	Discussão a respeito do Seminário Estadual sobre a Reformulação do Ensino médio	2013
Ata de Audiência Pública	Debate sobre o Desenvolvimento Econômico com Sustentabilidade do Pecém	2013
Relatório	Relatório Mundial da Educação para Todos	2014
Relatório	O pensar e o fazer da educação profissional no Ceará – 2008 a 2014	2014
Relatório	Educação para Todos no Brasil 2000-2015	2015
Relatório	De desempenho Semestral do Projeto Pfor	2017
Relatório	De avaliação do Projeto Pfor	2017
Ata de Audiência Pública	Discussão a respeito da Base Comum Curricular	2015
Ata de Audiência Pública	Debate sobre a Reforma do ensino médio	2016

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Reconhecemos que a análise de conteúdo é uma técnica de análise das comunicações na qual são exigidas do pesquisador as habilidades de observação e análise. Isso porque o que se busca, por meio da análise do material coletado, é classificar o conteúdo da investigação em temas ou categorias, as quais possam contribuir para facilitar o entendimento a respeito do que está aparentemente ocultado. Para Silva e Fossá (2015), o

trajeto a ser explorado pela análise de conteúdo, no decorrer do percurso investigativo, abarca diferentes fontes de dados, a exemplo de: notícias de jornais, discursos políticos, anúncios publicitários, relatórios oficiais, entrevistas, revistas, relatos autobiográficos, entre outros.

Sabemos que “aos poucos, a análise de conteúdo, foi interessando pesquisadores de diferentes áreas, como a linguística, etnologia, história, psiquiatria, contribuindo para alavancar suas pesquisas aos trabalhos de parceiros nas áreas da psicologia, ciências políticas e jornalismo” (SILVA; FOSSÁ, 2015, p. 02). Os autores destacam que a análise de conteúdo, no que se refere à interpretação, costuma flutuar entre dois cerne opostos, são eles: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade, e que, para ser possível conferir significação aos dados coletados, seria necessário que a condução da análise de dados envolvesse as seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise, como primeira fase, destinada a organizar o material a ser investigado na pesquisa, com o objetivo claro de facilitar a condução dos processos sucessivos concernentes à análise, compreende: a leitura flutuante, a escolha dos documentos, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores. Silva e Fossá (2015) lembram que a escolha dos dados a serem analisados deve obedecer à orientação de quatro regras, a saber: a exaustividade, a representatividade, a homogeneidade e a pertinência. Todos esses aspectos devem levar em consideração as regras estabelecidas para a seleção do *corpus* de análise.

A leitura flutuante do nosso estudo envolveu a apreciação dos textos presentes nos documentos escolhidos, notoriamente os relatórios e as atas de Audiência Pública, bem como das transcrições das entrevistas realizadas. Isso nos permitiu construir pontes de compreensão entre as informações extraídas do conteúdo lido e entre as hipóteses e os objetivos previamente estabelecidos para o estudo. De modo geral, podemos dizer que a carga de leitura propiciou-nos confrontar, inicialmente, elementos teóricos e empíricos, além de nos permitir melhor interpretar os dados obtidos e construir a base para o uso posterior de ferramentas específicas como as Grades de Análise e as Nuvens de Palavras, descritas mais adiante.

Após a conclusão dessa fase, partimos para a segunda, chamada por Silva e Fossá (2015) de “exploração do material”. Foi quando todo o aparato coletado, incluindo os textos das entrevistas, dos relatórios e das atas de audiências públicas, sofreu um recorte em unidades de registro compostas por palavras, frases ou parágrafos. A partir de tais unidades,

foi possível identificarmos as palavras-chave e realizar a primeira categorização, a qual foi sucedida pela definição de categorias intermediárias e finais, com o intuito de possibilitar o uso de inferências, constituindo-se, portanto, como um processo indutivo que buscou, em última análise, extrair da mensagem inicialmente captada uma significação diversa.

Concluídas as duas primeiras fases, iniciamos a terceira denominada por Silva e Fossá (2015) de “tratamento dos resultados, inferência e interpretação”, a qual compreendeu a apreciação de conteúdos manifestos e latentes presentes no material coletado, fruto da leitura do conteúdo presente em documentos e entrevistas transcritas. Para isso, efetivamos uma justaposição das múltiplas categorias preliminarmente identificadas em cada análise realizada, destacando os pontos encarados como semelhantes, bem como os aspectos considerados distintos.

Isso nos permitiu avançar para a próxima fase, a do “recorte do material em unidades de registro comparáveis e com conteúdo semântico semelhante”, na qual adicionamos ao conteúdo selecionado da literatura, das atas e dos relatórios (inicialmente dividido em doze categorias preliminares) as transcrições das entrevistas realizadas, reagrupando as categorias em apenas oito, a saber: 1) desenvolvimento; 2) mundo do trabalho; 3) empreendedorismo; 4) qualidade da educação; 5) estágio; 6) integração curricular; 7) redução das desigualdades; e 8) participação e cidadania. Lembramos que o agrupamento progressivo das unidades de registro em categorias comuns nos possibilitou realizar inferências e interpretações fundadas no referencial teórico, a partir da construção de uma grade-análise composta por oito categorias, nas quais identificamos os temas mais recorrentes nas falas dos entrevistados.

De modo genérico, podemos dizer que cada uma dessas categorias implicou o aprofundamento de determinados temas afeitos à pesquisa. Enquanto a categoria “desenvolvimento” apareceu sobremaneira ligada às principais motivações do Estado para o fomento das políticas públicas de educação profissional, a categoria “mundo do trabalho” mostrou-se relacionada à reestruturação produtiva, às novas tecnologias, à globalização, à inovação e ao ingresso dos estudantes no mercado de trabalho, bem como diz respeito à assunção de um novo papel pelo Estado brasileiro no que concerne ao combate da precarização nas relações laborais e à proteção dos trabalhadores socioeconomicamente mais vulneráveis. A categoria “empreendedorismo” condensou questões relacionadas à noção de empreender posta como disciplina nos cursos técnicos, noção essa que se apresenta como alternativa ao desemprego formal e se asso-

cia às dificuldades impostas para colocar as ideais de novos negócios em prática por falta de crédito e ao risco de os alunos optarem por ingressar na informalidade e se submeterem a condições precárias de trabalho.

A categoria “qualidade da educação” estava mormente ligada ao padrão de excelência da EPT oferecida pelo estado do Ceará integrada em um só currículo com dois eixos: o propedêutico e o técnico; a “estágio” correspondeu à incorporação do estágio obrigatório e remunerado pelo poder público ao currículo das EEEP, bem como às parcerias promovidas com a iniciativa privada. Já a “integração curricular” versou a respeito das dificuldades existentes para que, de fato, as escolas profissionais possam oferecer um ensino capaz de integrar disciplinas da base técnica e da comum.

A categoria “redução das desigualdades” foi empregada essencialmente para dizer das políticas públicas de educação profissional como promotora da emancipação dos jovens estudantes via ingresso na universidade ou mesmo facilitadora da conquista da autonomia financeira dos alunos e, por consequência, da sua dignidade, seja por meio da inserção imediata no mercado de trabalho formal, seja pela porta do empreendedorismo. Por fim, a categoria “participação e cidadania” foi usada em referência ao grau de participação dos atores envolvidos no ciclo das referidas políticas públicas, considerando que a EPT se destina a educar os jovens para o trabalho e para a cidadania.

Interessante ressaltarmos aqui que a análise de conteúdo se apresenta como um dos três modelos de interpretação de textos, ou estratégia de análise de dados, usados em pesquisas com abordagem qualitativa. Gonçalves (2016, p. 276) reitera que “a interpretação de textos se propõe a buscar dois objetivos opostos: revelar e expor enunciados ou contextualizá-los no texto, assim, levando a um aumento do material textual; ou a reduzir o texto original por meio de paráfrase, resumo ou de categorização”.

Nessa perspectiva, “a análise de conteúdo refere-se a uma técnica das ciências humanas e sociais destinada à investigação de fenômenos simbólicos por meio de várias técnicas de pesquisa, ocupando-se basicamente com a análise de mensagens” (GONÇALVES, 2016, p. 278), caracterizando-se, assim, como a metodologia de análise de dados mais adequada para atender ao objetivo proposto pelo estudo, pois busca responder à questão de investigação posta, seguindo, sempre, os princípios apresentados por Bardin (2011): da exclusão mútua, da homogeneidade, da pertinência, da objetividade e fidelidade e da produtividade.

A escolha pela análise de conteúdo se deu em virtude de essa metodologia nos oferecer a possibilidade de descrever sistematicamente as informações colhidas junto aos documentos acessados e aos sujeitos entrevistados, contribuindo para a ressignificação das leituras realizadas tanto dos registros documentais quanto das transcrições extraídas das entrevistas concedidas quando da pesquisa de campo.

Vergara (2012) nos lembra que, na análise de conteúdo, quando da categorização dos elementos para posterior agrupamento, o pesquisador deve escolher uma “grade de análise”, a qual pode ser de três tipos: “aberta”, em que se identificam as categorias à medida que o pesquisador vai explorando o material de análise; a “fechada”, na qual se estabelecem previamente as categorias baseadas nos conhecimentos prévios obtidos a partir da fundamentação teórica; ou “mista”, que condensa as lógicas dedutiva e indutiva ao permitir que as categorias inicialmente identificadas possam posteriormente ser retiradas, repostas ou mesmo alteradas ao passo que a exploração do material se dá.

Para possibilitar a análise de conteúdo do material coletado no decorrer da pesquisa, utilizamo-nos da criação de “grades mistas”, as quais consideram todos os elementos presentes nos dados coletados, elementos esses que foram integrados às categorias posteriormente definidas como finais durante o andamento da pesquisa. Dessa forma, a grade mista, por permitir alterações nas categorias definidas *a priori* a partir do conteúdo analisado na literatura e na pesquisa de campo, mostrou ser a mais adequada a este estudo.

Para realizar a análise de conteúdo referente aos dados coletados dos relatórios e das atas de audiência pública transcritas, bem como para complementar o estudo sobre as informações obtidas das entrevistas, utilizamos, ainda, como ferramenta de auxílio, as Nuvens de Palavras. As Nuvens são figuras que exibem os elementos textuais mais recorrentes na forma de representação gráfica. Foram elaboradas ao todo dez nuvens de palavras, das quais onze dizem respeito ao conteúdo das entrevistas e uma tem como base o texto dos relatórios e das atas das audiências públicas.

No que tange às Nuvens de Palavras extraídas das transcrições das entrevistas, cabe salientar que elas estão distribuídas no decorrer deste livro. Cada uma se refere a um tema específico, tema esse utilizado como parâmetro em sua elaboração. Das onze Nuvens retiradas das entrevistas, sete se referem às categorias finais: “mundo do trabalho”, “empreendedorismo”, “desigualdade”, “qualidade”, “estágio” e “integração”;

e quatro dizem respeito a temas igualmente relevantes para a pesquisa, como: “motivações”, “novas competências”, “avanços e conquistas” e “desafios e problemas”. Ademais, foi construída uma Nuvem com base nos dados de relatórios e atas de audiência pública, cujo tema utilizado foi a categoria “desenvolvimento”.

A construção das imagens compostas por até 25 palavras foi elaborada por meio do programa *MaxqdaAnalytics Pro 2020*. A dimensão e o posicionamento de tais palavras se basearam na sua recorrência durante os discursos, revelando a sua importância para a compreensão da temática. Cabe destacar que, para além de simples ilustrações, as Nuvens de Palavras são úteis para melhor visualizar os pontos mais centrais do conteúdo referente às entrevistas transcritas, às atas de audiência pública e aos relatórios, possibilitando a realização de uma análise crítica mais apurada sobre os tópicos mais relevantes para a compreensão do objeto de estudo.

Dessa forma, optamos pelo uso de tais recursos gráficos, os quais traduzem a frequência de palavras por meio da apresentação de hipertextos para promover a análise dos textos referentes às entrevistas realizadas na pesquisa de campo. Uma das razões para essa escolha é o fato de as Nuvens de Palavras comunicarem os elementos do texto com mais transparência e clareza ao leitor, constituindo-se como um verdadeiro canal facilitador no processo de divulgação dos diversos resultados provenientes do universo das pesquisas qualitativas (SURVEYGIZMO, 2017).

Nesse contexto, buscamos compreender os sentidos presentes nas palavras ditas pelos entrevistados e participantes das audiências públicas, bem como na fala de autores dos relatórios estudados. As Nuvens de Palavras revelam os diferentes conceitos e ideias incorporadas pelos sujeitos dos grupos empíricos quanto ao objeto deste estudo. Além disso, permitem aprofundar o estudo das políticas públicas de EPT fomentadas em nosso estado a partir do ano de 2008, ligando o tamanho dos termos à frequência com a qual eles são recorrentemente citados nos discursos e oferecendo, assim, a oportunidade de identificarmos e analisarmos as categorias mais relevantes.

Lunardi *et al.* (2008) dizem que uma das inúmeras utilidades da elaboração e utilização da Nuvem de Palavras como técnica auxiliar na análise de conteúdo para estudos científicos é o destaque que ela concede aos termos mais citados nas falas transcritas, como no caso dos textos referentes às entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa empírica. Já Rivadeneira *et al.* (2007) afirmam que a técnica de construção des-

sas nuvens consiste basicamente no uso de distintos tamanhos e fontes de letras associados à frequência com a qual as palavras ocorrem no texto analisado.

Cabe destacar que as categorias de análise, como já dito, foram estabelecidas somente após a exploração do material oriundo do estudo teórico e da coleta de dados obtida em pesquisa de campo. No que diz respeito à construção da Nuvem de Palavras, cada palavra teve o seu tamanho e a sua intensidade de cor determinados pela frequência em que foi encontrada nos textos, seja os das atas de audiência pública, seja os dos relatórios selecionados ou mesmo os das entrevistas transcritas, de modo que, quanto maior tenha sido a frequência do termo citado, maior foi o destaque dado a ele na imagem.

Diante dessa perspectiva, temos que o uso das duas ferramentas, a grade mista e as Nuvens de Palavras, possibilitaram uma melhor compreensão a respeito da problemática que cerca o objeto de estudo proposto. Ressaltamos que cada Nuvem apresentada ao longo desta obra veio acompanhada de uma tabela de frequência, a qual conta com o número de citações recorrentes das palavras e com o seu respectivo percentual representativo no discurso.

Os dados obtidos na pesquisa empírica serão analisados nas seções posteriores deste estudo tendo em vista o objetivo de compreender como os elementos centrais das políticas públicas de educação profissional têm sido utilizados como instrumento de ajuste do Estado ao modelo neoliberal de desenvolvimento.

3 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO À LUZ DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste capítulo, apresentamos a consolidação do modelo de desenvolvimento econômico tal como se expressa nas transformações que têm impactado o mundo do trabalho, trazendo inúmeros desafios para os diversos sujeitos e as instituições envolvidos no processo e nas relações produtivas, para dizer das razões que têm orientado o fomento das políticas públicas de educação profissional.

A expressão “mundo do trabalho” comporta diversos significados, dada a amplitude de questões presentes no universo no qual se encontram e no qual também se confrontam diversas atividades de trabalho e sujeitos que nela atuam. Entre os sentidos que a expressão assume, está o de “mercado de trabalho”, ou seja, aquele constituído pela sociedade urbana e industrial, um mercado estruturado e regido por uma legislação social e trabalhista, amparado no padrão corporativo de relações de trabalho, composto por categorias profissionais organizadas, capazes de promover o financiamento de sindicatos, a realização de acordos e negociações coletivas de trabalho, além de atuar perante a justiça do trabalho (POCHMANN, 1997).

Inúmeros temas são suscitados, pois, quando se emprega a expressão “mundo do trabalho”, e, dentre eles, podemos citar: ocupação, emprego, desemprego, vínculo empregatício, postos de trabalho, salário, renda, institucionalidades (organizações empresariais, organizações sindicais, organismo do Estado que fiscalizam questões ligadas aos direitos trabalhistas, qualificação e formação profissional etc.), empregabilidade, relações de trabalho, processo produtivo, reestruturação produtiva, transformações recentes do capitalismo, modelos de desenvolvimento etc. Alguns desses temas priorizaremos a seguir para dizer das transformações do mundo do trabalho à luz do desenvolvimento econômico.

Os principais temas que serão abordados neste capítulo são: os impactos das transformações recentes do capitalismo no mundo do trabalho, as diferentes concepções de desenvolvimento na contemporaneidade e as principais perspectivas de desenvolvimento nacional. De forma sucinta, introduzimos as interfaces entre o modelo de desenvolvimento contemporâneo e a educação profissional.

3.1 Impactos das transformações recentes do capitalismo

O mundo do trabalho, hoje, é afetado pela desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista, em meio ao processo de financeirização da economia, próprio do neoliberalismo, e daquilo que se convencionou chamar de “globalização”, por referência às transformações recentes do capitalismo, dos modos de gestão da produtividade, do papel dos governos e da situação dos Estados.

Giddens (2008), ao debater sobre a globalização, aborda as três escolas de pensamento, também chamadas de tendências: os *céticos*, os *hiperglobalizadores* e os *transformacionistas*. Para os *céticos*, os governos nacionais, enquanto força atuante por trás de muitos acordos comerciais e de políticas de liberalização econômica, continuam a ser os protagonistas fundamentais por causa de seu envolvimento na regulação e coordenação da atividade econômica. Os *hiperglobalizadores* acreditam na chamada “era global”, na qual os governos nacionais perdem relevância e influência, concentrando-se na função mutável de uma nação, onde os países individualmente já não controlam suas economias, em virtude do grande crescimento do comércio internacional. Os *transformacionistas* afirmam que o mundo não está mais centrado no Estado, que os governos estão sendo forçados a adotar uma postura mais ativa e aberta ao exterior, vendo a globalização enquanto processo dinâmico e aberto, uma força fundamental que rege as mudanças capazes de moldar as sociedades modernas.

Diante dessa perspectiva, novos significados têm sido emprestados ao trabalho humano, modificando as formas de pensar, agir e sentir no ambiente laboral, o que se justifica por diversos fatores, tais como inovação tecnológica, flexibilidade dos processos de trabalho, necessidade de conquistar mercados e clientes, sobrevivência organizacional etc.

A redução de postos de trabalho em setores primários e secundários da economia e a progressiva diminuição da proteção social dos trabalhadores e do trabalho formal avançam com a superação da rigidez do taylorismo-fordismo pelas novas tecnologias de gestão do toyotismo e pelo incremento da automação. Não se pode dizer que a ampliação de postos no terceiro setor (serviços) e o aparecimento de novas formas organizacionais (instituições terceirizadas, o *crowdsourcing*¹, companhias

1 Crowdsourcing (em português, contribuição colaborativa ou colaboração coletiva) é uma palavra em língua inglesa, composta por crowd (multidão) e outsourcing (terceirização). Por definição, o crowdsourcing combina os esforços de voluntários identificados ou de trabalhadores em tempo parcial, num ambiente onde cada colaborador, por sua própria iniciativa,

virtuais e empresas que atuam sob a lógica da economia *on-demand*²) têm significado a valorização da força de trabalho.

A segurança de um emprego estável e bem estruturado numa carreira profissional de longo prazo tornou-se uma realidade quase obsoleta, não mais comumente vivida pelos novos trabalhadores. Não bastasse a vulnerabilidade social dos que são considerados em idade economicamente ativa³ e que estão em situação de desemprego aberto⁴, oculto por trabalho precário⁵ ou desalento⁶, que faz duvidar da centralidade do trabalho como elemento fundante da sociedade contemporânea, a insegurança dos que estão empregados extrapola a incerteza da permanência no emprego. O medo de não ter o devido acesso aos benefícios de proteção social⁷ relacionados ao contrato de trabalho tem obstado a “possibilidade de organização desses trabalhadores, o que os coloca na condição de ‘sem-voz’ no campo político, dificultando qualquer negociação de suas demandas no espaço público” (LIRA, 2012, p. 200).

Além da ameaça constante de desemprego ou da inserção no mercado de trabalho de forma precária, das classes trabalhadoras tem sido demandado o desenvolvimento de competências entendidas como

adiciona uma pequena parte para gerar um resultado maior. O crowdsourcing distingue-se de terceirização pelo fato de o trabalho ser feito por um público indefinido, em vez de ser encomendado ou atribuído a um grupo especificamente designado para realizá-lo (BRABHAM, 2013).

2 A economia *on-demand*, ou sob demanda, é aquela em que se comercializam produtos e se oferecem serviços por meio de aplicativos. Ela opera de forma colaborativa e partilhada (KALIL, 2020).

3 São considerados População em Idade Ativa (PIA) os brasileiros a partir dos 10 até os 60 anos de idade aptos a exercer uma atividade econômica. A População Economicamente Ativa (PEA) compreende o potencial de mão de obra com a qual pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada. Já a PNEA é a População Não Economicamente Ativa, composta por pessoas que não podem ser classificadas como empregadas nem como desempregadas, como as pessoas que não possuem e nem estão procurando trabalho (IBGE, 2021).

4 Desemprego Aberto: constituído pelo número de pessoas que procuram trabalho de maneira efetiva nos trinta dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum tipo de atividade nos últimos sete dias

5 Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: constituído pelo número de pessoas que, para sobreviver, exerceram algum trabalho, de auto-ocupação, de forma descontínua e irregular, ainda que não remunerado em negócios de parentes e, além disso, tomaram providências concretas, nos trinta dias anteriores ao da entrevista ou até doze meses atrás, para conseguir um trabalho diferente deste (IBGE, 2021).

6 Desemprego Oculto pelo Desalento: constituído pelo número de pessoas que não possuem trabalho e não procuram nos últimos trinta dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos doze meses (IBGE, 2021).

7 Entre os benefícios da proteção social relacionados ao contrato de trabalho estão: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Aviso Prévio, o Abono Salarial, o Repouso Semanal Remunerado, o Vale-transporte, o Salário Família, o Auxílio-doença, as Faltas Justificadas, o Décimo Terceiro Salário, as Férias Remuneradas, o Seguro-desemprego, as Horas-extras, o Adicional Noturno, os Intervalos e a Licença Maternidade ou Paternidade (SPOSATI, 2013).

necessárias à *empregabilidade*⁸, autogestão da carreira⁹, empreendedorismo¹⁰ e multifuncionalidade¹¹. Nesse contexto, a educação profissional se apresenta como uma forma de promover o desenvolvimento econômico, reduzir os níveis de desemprego e superar os problemas sociais advindos da incessante precarização laboral.

Nas últimas décadas, as novas tecnologias que se associam às novas formas organizacionais têm privado um contingente cada vez mais elevado de pessoas de seus trabalhos e também do recebimento de salários. À medida que o desemprego avança, alastram-se a violência, as transações ilegais e a deterioração da velha sociedade, sem que se possa vislumbrar uma nova, “com uma transformação radical do tempo livre e com uma rápida reciclagem dos cidadãos, capacitando para basear nele [o tempo livre] – e não na atividade assalariada – a primeira formação e a própria vida” (DE MASI, 1999, p. 97). É problemático, portanto, dizer que se pode gozar das benesses do advento da chamada “era pós-industrial” sem que haja uma intensa transformação interior, individual e coletiva.

A degradação do trabalho e a mutilação física, psíquica e emocional de numerosos grupos de trabalhadores fazem surgir novas formas de economia e produção, pautadas no motor da solidariedade, de modo a revelar a centralidade do trabalho na vida humana como “uma necessidade imperativa à condição de sermos um ser, a um tempo de natureza em geral e diferente dela e que se reproduz materialmente metabolizando-a e transformando-a” (FRIGOTTO, 2015, p. 824). Há quem entenda que esse movimento reflete o estágio atual do processo de acumulação flexível, isto é, um novo regime no qual o capital amplia sua margem de manobra ao intensificar a flexibilidade dos mercados de trabalho.

8 Como explica Benevides (2002), empregabilidade é uma palavra inexistente nos dicionários de língua portuguesa, mas que tem sido amplamente citada em conversas entre profissionais, em artigos e livros que tratam de questões relativas ao trabalho na sociedade atual. Nos Estados Unidos, seu termo equivalente é *employability*, isto é, a condição de dar emprego ao que sabe e a habilidade de ter emprego.

9 Autogestão da carreira é um termo que se refere às perspectivas do indivíduo com relação à gestão da sua própria carreira. A Autogestão é interessante para o gestor organizacional, pois implica uma postura mais inovadora e empreendedora, características procuradas e estimuladas nas empresas. Adicionalmente, há uma pressão social sobre os indivíduos para desenvolverem essa postura, pela disseminação da ideia de que a pessoa pode e deve influenciar sua própria trajetória, tanto no setor privado como no público, e a valorização social do crescimento contínuo (SANT’ANNA; KILIMNIK, 2012).

10 Empreendedorismo nada mais é do que a materialização de sonhos por indivíduos intelectualmente desenvolvidos que alcançam seus objetivos pela força de vontade interior, podendo gerar resultados financeiros e sociais para si e para um grupo de pessoas da sociedade. É criar o que não existe por meio da formulação de ideias e mobilização de recursos necessários para atender à necessidade ou ao desejo de um grupo de pessoas (VITORINO, 2019).

11 Cada vez mais as pessoas estão sendo empurradas para a multifuncionalidade, ou seja, para o exercício de múltiplas funções simultaneamente, requisito hoje indispensável para quem quer manter seu emprego (FIDELIS; BANOV, 2006).

A agilização do processo produtivo, que costumeiramente recorre à flexibilização das leis trabalhistas, ao gerar novas formas de trabalho, promoveu uma segmentação generalizada do mercado de trabalho e um novo perfil de trabalhador; mais conectado às novas exigências do mercado. Pessoas que não atendem aos requisitos da polivalência e nem possuem a qualificação demandada pelas empresas ficam fora do mercado de trabalho formal, uma vez que, com a redução de empregos no setor industrial e com as restrições do setor terciário, grande parte dos indivíduos são empurrados para ocupações informais.

Segundo números do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2019)¹², o Brasil registrou entre os anos de 2016 e 2019, uma tendência de redução no número de postos formais de emprego, como podemos ver abaixo:

Tabela 1 – Evolução do saldo de Emprego do Caged por setor de atividade econômica entre os anos de 2016 e 2019 no Brasil

Setores	2016		2017		2018		2019	
	Saldo	Variac. %	Saldo	Variac. %	Saldo	Variac. %	Saldo	Variac. %
Extrativa mineral	-13.613	-6,13	-10.763	-5,27	-6.183	-3,17	1.925	0,99
Indústria de transformação	-657.318	-7,95	-290.175	-3,84	2018	0,11	-13.791	-0,19
Serviços industriais de utilidade pública	-9.231	-2,19	-11.003	-2,59	-4.229	-1,04	6.411	1,56
Construção civil	-416.790	-13,55	-363.102	-13,93	-90.625	-4,28	14.388	0,73
Comércio	-194.767	-2,08	-194.861	-2,12	55.315	0,62	83.526	0,94
Serviços	-296.691	-1,70	-388.495	-2,26	84.200	0,50	388.549	2,30
Administração pública	-9.012	-1,01	-9.637	-1,12	-2.258	-0,29	-4.229	-0,50
Agropecuária	6.600	0,42	-12.827	-0,82	39.425	2,57	-5.038	-0,32
Total	-1.590.822	-3,86	-1.280.863	-3,24	83.539	0,22	471.741	1,24

Fonte: Caged, 2021.

12 O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) é um dispositivo legal instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego para controlar admissões e demissões dos trabalhadores sob o regime CLT. A base de dados do Caged inclui a identificação do nome das empresas e dos empregados, assim como informações sobre contratação e desligamento dos empregados. Essas informações são utilizadas em medidas contra o desemprego (BRASIL, 2021).

Como se pode observar na Tabela 01, os saldos positivos apresentados pelos anos de 2018 (83.539) e 2019 (471.741) não superaram os números negativos de saldos com mais desligamentos que admissões evidenciados em 2016 (-1.590.822) e 2017 (-1.280.863). Assim, nesses quatro anos, o Brasil apresentou um saldo negativo acumulado de 2.316.405 postos de trabalho formais fechados. Quando se calcula o desempenho por setor, em termos percentuais, apura-se que a maior perda registrada no acumulado de 2016 a 2019 foi nos setores de construção civil (-31,03%), indústria de transformação (-11,87%) e serviços industriais de utilidade pública (-4,26%).

Entre as consequências da nova ordem produtiva estão “a heterogeneização, a complexificação e a fragmentação da classe trabalhadora, que dificultam [...] o seu movimento na direção da emancipação humana” (LIRA, 2012, p. 172). A heterogeneização do trabalho se caracteriza, dentre outras coisas, pela crescente incorporação da mão de obra feminina ao universo laboral e pela intensificada proletarização de determinadas categorias profissionais, expressando-se no aumento do trabalho parcial, temporário, por subcontrato e terceirizado; é um movimento que ganha expressão mundial com os maiores fluxos do contingente de trabalho imigrante. Já a complexificação diz respeito à forma mais sofisticada e complexa da divisão do trabalho, que reconfigurou a maneira como a classe trabalhadora passou a ser explorada e ensejou o surgimento de novos setores burgueses que exploram, de forma cada vez mais intensificada, a mão de obra.

No Brasil, a década de 1990 foi emblemática no sentido de acirrar duas tendências relacionadas ao mercado de trabalho: sua desestruturação e sua desregulamentação, principalmente no que tange a questões ligadas à flexibilização das condições em que o trabalho passou a ser executado. Em outras palavras, a informalidade, o trabalho temporário, a terceirização, os subcontratos, o trabalho intermitente, o *crowdsourcing* e o trabalho *on-demand* cresceram sobremaneira, sem que direitos sociais fossem assegurados.

A informalidade, em especial, ao trazer no seu bojo a insegurança social como resultante das alterações do processo de acumulação, interferiu de maneira direta nas relações entre Estado, mercado e sociedade. A rearticulação entre tais atores permitiu modificar os padrões de utilização da mão de obra e da regulação entre capital e trabalho (LIRA, 2012). Políticas públicas foram articuladas e incrementadas no sentido de amenizar os efeitos sociais da vulnerabilidade à qual ficaram expostos

os trabalhadores, tais como: o seguro-desemprego, o abono-salarial, a intermediação de mão de obra operada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) e a oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para microempreendedores promovida pelo Ministério do Trabalho.

Considerando o cenário de uma nova configuração do mundo do trabalho, no qual as políticas públicas de combate ao desemprego têm sido ineficientes, Pochmann (2010, p. 77) discorre sobre o avanço do trabalho imaterial e suas implicações regulatórias lembrando que “a adoção de novas estratégias de competitividade e de produtividade, representada por uma nova conduta empresarial, seria uma das principais razões explicativas para as intensas mudanças na organização do trabalho”, derivadas da “combinação entre inovações e retrocessos no âmbito das relações de trabalho, tendo em vista que o movimento maior de reestruturação das empresas se fundamenta tanto na economia do conhecimento, como na economia da financeirização da riqueza”.

Segundo muitos agentes de Estado que entrevistamos, as mudanças organizacionais e a nova conduta empresarial repercutem diretamente sobre a nova configuração do mundo do trabalho que irá incorporar os estudantes egressos das escolas de educação profissional. Esse tipo de educação, pois, deve ter como foco as transformações do mundo do trabalho:

O Brasil historicamente é um país muito ligado à economia primária, né? Da produtividade, né? E agora tem um contexto diferente, tem esse letramento digital, digamos assim, né, e automação, isso aí são tudo desafios globais, na economia global e que cada vez mais a gente tem que agregar valor nesse processo. Então, o mundo do trabalho passa por essa transformação e a educação tem essa perspectiva (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

A ascensão da “economia do conhecimento”, que prima por um processo educativo que atende às novas demandas mercadológicas, especialmente no que tange à transição de uma economia essencialmente primária e/ou secundária para uma que prioriza o setor terciário, traz inúmeras consequências para a vida dos trabalhadores, especialmente porque as atividades de serviços e comércio não conseguem absorver o contingente de desempregados da indústria nacional.

A economia do conhecimento consiste na valorização do saber como elemento gerador de valores tangíveis e intangíveis; ela ganha destaque com a ascensão da sociedade da informação a qual toma a inovação como um ponto central para o crescimento econômico. Já a financeirização pode ser expressa pelo aumento da complexidade financeira que permeia o cotidiano das pessoas nas sociedades contemporâneas, num processo que chega a resultar na criação de produtos financeiros padronizados por parte do mercado e, muitas vezes, até subsidiados pelo Estado. É uma tendência de longo prazo que se traduz no crescimento da intermediação financeira das empresas, evidenciando a predominância da gestão financeira tanto na vida das pessoas como na das organizações.

Antunes (2018) destaca a subsunção real do trabalho ao capital, na qual os chamados “trabalhadores intermitentes globais”, que sofrem com a flexibilização e a desregulamentação do trabalho e são representados por um novo proletariado de serviços na era digital, apresentam um crescimento quantitativo ao passo que o dito processo tecnológico-organizacional-informacional vai eliminando, de forma exponencial, um volume cada vez maior de força de trabalho, a qual se torna supérflua e descartável.

A necessidade de se estabelecer uma agenda política de trabalho, com a ampliação do diálogo social sobre os processos de qualificação e formação dos trabalhadores para o atendimento das novas demandas do mundo do trabalho, no entanto, tem sido a tônica de muitas críticas endereçadas ao modelo de desenvolvimento econômico vigente, gerador da precarização das relações de trabalho. Não raras vezes, os discursos empresariais e dos agentes do Estado que propagam os ideais desse modelo têm sido classificados como forma de escamotear a realidade do desemprego estrutural e das crises características do capitalismo.

Os empresários que entrevistamos entendem que o alcance do desenvolvimento no nosso país passa pela necessidade da oferta de uma educação profissional capaz de permitir o acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Esse seria um caminho viável para a melhoria das condições de vida dos estudantes, em maioria, provenientes das classes sociais mais vulneráveis:

A educação ela é fator de desenvolvimento em todos os seus aspectos por qualquer ângulo que você análise, onde há desenvolvimento tem educação. Educação profissional, principalmente num país como o nosso, ela preenche uma lacuna gran-

de porque ela oferece ao aluno a possibilidade de exercício de uma profissão [...] o Brasil descuidou-se muito desse nicho da educação que é importantíssimo principalmente para as camadas mais carentes e pobres porque além de aliar o conhecimento à educação, ele já começa com uma prática profissional (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

Agentes do Estado, igualmente, veem, no modelo de desenvolvimento vigente, que tem atualmente no turismo uma grande fonte de investimentos e criação de empregos, uma janela de oportunidade para promover políticas públicas que contemplem a educação profissional de jovens com a finalidade de preencher as lacunas referentes à falta de mão de obra qualificada, oferecendo ao mercado um importante fator de atratividade, gerador de novos negócios. O crescimento econômico do Ceará, nas últimas décadas, é atribuído ao modelo econômico adotado que tem na educação profissional um suporte importante:

A gente observa que nessa última década, as duas últimas décadas, o Nordeste e o Ceará têm crescido acima do Brasil, e o crescimento ele vem do modelo de produção, do modelo econômico que o Estado adota. Então, essa questão do crescimento, digamos industrial, comercial, do setor turístico, do entretenimento do Ceará, são aí seus fortes, eles têm aí uma necessidade: exatamente pessoas qualificadas pra assumir esses postos. Então, a educação profissional, ela vem nesse contexto, inclusive até como elemento de atratividade pra empresa, né? Eu saber que no estado do Ceará eu posso ter pessoas com boa qualificação, por isso que nós começamos essa política em 2007/2008, em agosto de 2008 e fomos diversificando as profissões e inicialmente a gente era muito focado no arranjo produtivo local, né? Só que quando a gente começou a expandir essas escolas, nós vimos que tinha muito município que tinha prefeitura, padaria, posto de gasolina, farmácia, então nós saímos desse modelo de arranjo produtivo local pra propiciar o crescimento, como se ele fosse fomentar aquele processo, mas a educação profissional, ela vem nesse contexto de quando algum empresário, algum... seja de fora do Ceará ou de dentro, pensar num negócio, num modelo de negócio

ele dizer: bom, eu posso contar com uma qualificação profissional adequada no Ceará” (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Tais agentes compreendem que o referido modelo de desenvolvimento é a alternativa para que estados, como o Ceará, possam se inserir com posição de destaque nos cenários da economia nacional e internacional. Ao confundirem desenvolvimento econômico com crescimento, não raras vezes, passam ao largo das reflexões desses sujeitos questões de dependência econômica e de desequilíbrios entre países centrais e periféricos, entre regiões no mesmo país etc., corroborando a concentração de renda e a vulnerabilidade social na qual se encontra a maioria da população.

3.2 As concepções de desenvolvimento na contemporaneidade

Diversos autores sugerem que seja feita uma distinção entre os conceitos de “desenvolvimento econômico”, “crescimento econômico” e “modernização”, porque é necessário dar centralidade a questões como: a dependência econômica, os desequilíbrios entre os países centrais e periféricos; a industrialização e modernização produtiva que não se processa de maneira uniforme entre países e regiões; o aumento da renda nacional sem o concomitante aumento da riqueza e a mudança de valores, costumes e modos de vida da população; o aumento da renda real da economia beneficiando elites ou a concentração de renda que poucos beneficia.

A noção de “desenvolvimento”, que tem norteadado muitas análises sobre o trabalho na sociedade capitalista, permanece impregnada pela visão economicista, isto é, a ideia de que a modernização produtiva, o aumento da produtividade, a intensificação do comércio internacional e a conquista de novos mercados promovem a elevação da renda nacional e, conseqüentemente, a riqueza da população e a redução de problemas sociais.

Há muito, essa noção é contradita por aqueles que avaliam os efeitos indesejáveis do modo de produção capitalista e a ascensão do regime de acumulação flexível. O desenvolvimento econômico, quando considerado em sua natureza política, revela diversos aspectos da supremacia dos interesses de nações e grupos que controlam processos de produção, consumo e distribuição de riquezas.

É comum observar que a ideia de desenvolvimento está associada à inserção do Brasil no regime de acumulação flexível, numa conjuntura marcada pela crise econômica internacional. Não raras vezes, o otimismo de lideranças políticas, quanto à perspectiva de o país enfrentar os desafios dessa conjuntura, evidencia a crença de que o investimento em escolas profissionalizantes permitirá que a crise seja amenizada. É disso que nos fala um dos líderes políticos do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados ao dizer da aplicação de recursos federais para a construção de escolas profissionalizantes, como pode ser lido no pronunciamento de 11 de agosto de 2011, transcrito e registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará:

O governador com recursos do governo federal e o passado, está construindo cerca de mais de cem escolas profissionalizantes de nível médio no estado do Ceará. É um avanço importante, porque aqui não tinha nenhuma escola nesse nível, de repente nós estamos hoje com uma rede que nos dá a condição de enfrentar o desafio da nossa inserção dentro de um contexto de desenvolvimento do nosso país. Eu acho que nós temos tudo para darmos esse salto de qualidade e evidentemente enfrentando o desafio da conjuntura da crise internacional, e o Brasil não vai ficar imune a essa questão, mas nós estamos muito mais preparados para enfrentar esses novos desafios (ATA 2011, p. 04).

Furtado (1974) lembra que o processo de acumulação, protagonizado pelas grandes empresas, tende a reforçar a homogeneidade dos países centrais e reiterar a acentuação do fosso socioeconômico internamente existente nas nações periféricas. Ele combate a hipótese de que seria possível expandir mundialmente o alto padrão de consumo dos países ricos, reconhecendo que o alcance do desenvolvimento só seria possível por meio de uma distribuição mais equânime da riqueza produzida, fato que não ocorre no atual modelo de desenvolvimento, que exclui grande parte da população mundial dos seus principais benefícios. Para o autor, o desenvolvimento orientado pelo capitalismo, promove muito mais a acentuação do fosso existente dentro dos próprios países da periferia do que propriamente entre eles e os países do centro.

O autor admite também que, a despeito de propiciar o aumento relativo no número de privilegiados nos países periféricos, tal desenvolvimento se mostra incapaz de reduzir a distância socioeconômica entre esses privilegiados e a maior parte da população. Furtado (1974) revela que o tão sonhado desenvolvimento econômico é, simplesmente, não realizável ou, como nas suas palavras: um mito; uma ilusão criada para

justificar a necessidade dos países periféricos de se concentrar em objetivos abstratos, como investimentos, exportações e crescimento, mito esse que funciona como base para sustentar uma doutrina de dominação dos povos pertencentes a países subdesenvolvidos que almejam melhores posições na estrutura imposta pelo sistema capitalista.

Por isso, é importante distinguir o “crescimento econômico”, que seria a elevação da renda real de uma economia, do “desenvolvimento econômico”, tido como um processo mais amplo que transforma qualitativamente a economia nacional e promove mudanças socioeconômicas em largo espectro, melhorando a qualidade de vida da população, expandindo liberdades individuais e transformando atitudes, valores, costumes e crenças.

O “crescimento econômico”, para Berlinck e Cohen (1970), traduz-se num constante aumento da renda real de uma economia, o qual não implica, obrigatoriamente, a melhoria do padrão de vida da população de um modo geral; muitas vezes, as consequências do crescimento se mostram problemáticas e exigem uma investigação empírica para melhor compreendê-las. Nesse raciocínio, é possível haver “crescimento econômico” independentemente do processo de desenvolvimento. Esse processo, de acordo com Furtado (1974), baseia-se no incremento do nível de consumo das populações, gerando pressões cada vez maiores sobre a utilização de recursos dos países periféricos.

É essa pressão, a qual afeta principalmente os países em desenvolvimento, que progressivamente vem se intensificando e que acaba gerando a necessidade de se estimular o chamado “crescimento econômico”. A busca incessante por esse crescimento, que muitas vezes ignora limites e provoca instabilidade, torna-se mais evidente quando essa pressão sofre influência do aumento na concentração de renda nos países centrais. Esse fato torna, cada vez mais, evidente a essência desigual e injusta do modelo de desenvolvimento imposto pelo capitalismo, o qual prioriza, quase que exclusivamente, o aumento das métricas econômicas em detrimento da dimensão social.

A pressão exercida pelos países centrais impele o Estado a investir cada vez mais em educação profissional no sentido de suprir a suposta carência existente em termos de pessoal qualificado. Tal carência impede o país de alcançar melhores resultados, no que se refere ao crescimento econômico, medido com base em indicadores como o Produto Interno Bruto¹³. Diante dessa perspectiva, as economias mais avançadas influ-

13

O PNB inclui o valor dos bens e serviços produzidos e realizados pelos cidadãos e pelas

enciam a ação de Estados mais atrasados, como o brasileiro, no sentido de estimular a ampliação de investimentos públicos em setores considerados estratégicos para o crescimento econômico, desconsiderando as consequências negativas quando da promoção desse modelo de desenvolvimento para a sociedade como um todo.

Aqui cabe destacar que o processo de desenvolvimento traz consigo uma grande influência de fatores socioeconômicos em sua concepção, como a necessidade de se ter um aparato industrial capaz de absorver as correntes migrações do campo para a cidade, de se elevar o grau de produtividade, de melhorar o padrão de vida das populações, bem como de enriquecer os seus níveis culturais. Só há desenvolvimento econômico quando “o aumento da riqueza nacional atinge todos os segmentos da população de maneira homogênea ou quando beneficia uma parcela substancial da população” ou quando “um processo de mudança da divisão do trabalho na base da qual a maioria ou uma parcela substancial da população de uma sociedade passa a se beneficiar (através da melhoria das suas condições de vida) do crescimento econômico ocorrido” (BERLINCK; COHEN, 1970, p. 46 a 61).

Já no que se refere à “modernização”, podemos entendê-la como o processo de adoção de padrões de consumo sofisticados, sejam públicos ou privados, que se dá de forma desarticulada com o processo de acumulação de capital e do progresso nos métodos produtivos. Quanto mais intenso é o processo de modernização, maior tende a ser a pressão a fim de aumentar o excedente de produção, fato que se faz possível por meio do incremento das exportações ou por meio do aumento da taxa de exploração, ou seja, o aumento da proporção do excedente no produto líquido. Tal movimento acaba ensejando crescentes pressões que influenciam o desempenho apresentado pela balança de pagamentos de um país (FURTADO, 1974).

A modernização pode ser compreendida como a introdução de produtos materiais e sociais provenientes da Revolução Industrial ou como aquilo que se refere somente a dimensões extraeconômicas da mudança social, resultando em alterações comportamentais da sociedade. Diante desse pensamento, Berlinck e Cohen (1970) admitem que a sociedade brasileira apresenta crescimento econômico e modernização, mas não desenvolvimento. Em outras palavras, o que aqui se tem promovido é empresas de um país no exterior, enquanto o PIB representa apenas o que foi produzido (soma de todos os bens e serviços finais) por um país, um estado ou uma cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. Assim, o PNB exclui o valor dos bens e serviços produzidos e realizados por empresas estrangeiras no país (GONÇALVES et al., 2010).

uma nova divisão do trabalho que não resulta na melhoria significativa da qualidade de vida dos indivíduos pertencentes às classes econômicas mais baixas.

Isso ocorre em virtude da postura adotada frequentemente pelos diferentes governos, a qual costuma refletir os interesses dos grupos que obtêm vantagem do aumento na concentração de renda. O poder público, quase sempre, mostra-se ineficiente em estancar tal movimento, deixando de promover mudanças estruturais capazes de adequar o processo de crescimento econômico ao de um modelo de desenvolvimento que abarque uma parcela cada vez maior da sociedade, não se restringindo a beneficiar grupos específicos e prejudicar a maioria dos indivíduos.

Para alguns, parece urgente que se entenda a educação profissional como meio de promover o desenvolvimento sustentável, rompendo com a visão de um processo meramente tecnicista que marcou o ano de 2008, ano no qual ocorreu a crise financeira internacional ocasionada pela chamada “bolha imobiliária” nos Estados Unidos, gerada essencialmente pelo descompasso entre o aumento nos valores imobiliários e a estagnação na renda da população norte-americana. Somou-se a isso a descapitalização dos grandes bancos americanos que decretaram falência, fato que acabou reduzindo a liquidez no mercado mundial.

Convém lembrar que a crise de 2008, considerada por alguns estudiosos como a maior crise do capitalismo contemporâneo, terminou por reduzir o nível de negociações realizadas no comércio internacional, além de desvalorizar o preço das *commodities* e elevar, de maneira significativa, os índices de desemprego no mundo.

No Brasil e nos demais países emergentes, ela não foi sentida na mesma intensidade. Na verdade, no ano de 2008, o PIB brasileiro subiu em 5,2%, o que não quer dizer que assim tenha se mantido, pois em 2009, enquanto a expectativa era de 4%, houve uma retração de 0,3%, revelando que o então crescimento obtido pelo nosso país em 2008, “isolado” do resto do mundo, havia sido artificial, conquistado por meio de iniciativas intervencionistas do Estado na economia, como a redução da taxa básica de juros de 13,75% para 8,75% ao ano, a desoneração fiscal de impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para determinados produtos e a liberação de um grande volume de recursos em depósitos compulsórios para os bancos.

Ao estimular a produção da indústria nacional, via diminuição ou mesmo eliminação de impostos sobre produtos de consumo em larga escala no mercado interno, e elevar o volume de dinheiro disponível como

crédito para que a população pudesse adquirir tais bens, o governo Lula mitigou os efeitos negativos da falta de liquidez registrada no mercado internacional, provocando uma falsa sensação de que somente o Brasil, na contramão do mundo, teria aumentado a liquidez no mercado.

As implicações desse conjunto de intervenções do poder público na economia brasileira a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula (2007-2010), as quais tiveram continuidade nos mandatos subsequentes da ex-presidente Dilma (2011-2016), suscitaram o que Singer (2016) chama de “ensaio desenvolvimentista”, o qual se baseou em iniciativas como: o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento¹⁴ (PAC) em 2007, a aposta na reindustrialização por meio do lançamento do Plano Brasil Maior, cujo objetivo era aumentar a competitividade da indústria nacional sob o lema “Inovar para Competir. Competir para Crescer” (lançado em agosto de 2011), e a ampliação do programa Microempreendedor Individual¹⁵ (MEI).

O “ensaio desenvolvimentista” dos governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores propiciou a ampliação de uma série de investimentos públicos, incluindo nesse bojo a construção e reforma de escolas profissionais pelo país. A ideia, abraçada tanto pelo governo federal como pelo estadual, disse respeito à crença no poder que tais instituições de educação têm para promover um desenvolvimento sustentável, de modo a favorecer o empreendedorismo local, a melhoria das condições de vida da família e da comunidade, a emancipação, a autonomia econômica, a vida mais digna e o ingresso dos estudantes no ensino superior:

Então, esse desenvolvimento, eu acredito que a educação profissional, ela contribui e também por pensar o desenvolvimento sustentável, né? A educação profissional quando ela surgiu lá em 2008 se tinha muito o imaginário de que

14 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado no início de 2007, conforme Decreto nº 6.025/2007, como um Programa de Governo destinado a incrementar o planejamento de longo prazo, em uma parceria inédita entre governo, empresas estatais e iniciativa privada. O PAC selecionou diversas ações de investimento, das quais se esperava um elevado grau de influência na modernização e ampliação da infraestrutura do país (rodovias, ferrovias, portos, energia elétrica) e melhoria na qualidade de vida do cidadão (saneamento, saúde e educação) (BRASIL, 2021).

15 A Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006), cria a figura do Microempreendedor Individual (MEI). Entrou em vigor em 01/07/2009. O MEI é o pequeno empresário individual que atende às seguintes condições: tenha faturamento limitado a R\$ 81.000,00 por ano; não participe como sócio, administrador ou titular de outra empresa; contrate no máximo um empregado; e exerça uma das atividades econômicas previstas no Anexo XI, da Resolução CGSN nº 140, de 2018, o qual relaciona todas as atividades permitidas ao MEI (BRASIL, 2020).

se formaria o aluno numa percepção apenas tecnicista [...], pelo contrário, essas escolas expressaram um potencial de emancipação de jovens, até porque muitos deram seguimentos a seus estudos ingressando no ensino superior ou se tornando empreendedores, né, locais e com isso fortalecendo a sua autonomia e, claro, uma maior dignidade de vida, né, e econômica pra sua família e pra sua comunidade (DIRETOR DE ESCOLA, SETEMBRO, 2020).

Para Amaro (2003), a forte ligação entre os conceitos de “desenvolvimento” e “crescimento econômico”, às vezes associados a um mesmo significado, trouxe consequências importantes, a saber: o fato de constantemente se considerar o crescimento econômico como uma condição necessária e suficiente para o alcance do desenvolvimento e o fato de frequentemente se usarem indicadores de crescimento econômico, notadamente os de nível de rendimento per capita, para classificar os países como desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento. Ademais, o conceito de “modernização” esteve diretamente associado às primeiras formulações do conceito de desenvolvimento, acarretando a ideia de que o subdesenvolvimento representava um verdadeiro entrave à modernização da estrutura produtiva.

Amaro (2003) elencou em ordem cronológica de surgimento seis novos conceitos de desenvolvimento criados nas últimas três décadas, escolhidos por cumprirem dois critérios fundamentais: serem cientificamente fundamentados e terem reconhecimento institucional internacional, afirmando que o último a aparecer é o único tido como conceito transversal, pressupondo uma abordagem multidisciplinar e uma metodologia disjuntiva. São eles: desenvolvimento sustentável; desenvolvimento local; desenvolvimento participativo; desenvolvimento humano; desenvolvimento social; desenvolvimento integrado.

Por desenvolvimento sustentável, o referido autor entende ser, na sua formulação mais simples, o processo de satisfação das necessidades atuais que não põe em perigo a satisfação das necessidades das gerações futuras.

O desenvolvimento local seria o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo a comunidade o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas.

O desenvolvimento participativo, por sua vez, representaria a adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a concepção e decisão à avaliação, passando pela execução, pela direção e pelo acompanhamento, implicando a afirmação plena da cidadania, nos seus direitos e deveres.

O desenvolvimento social traduzir-se-ia no processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e das organizações internacionais.

O desenvolvimento humano estaria relacionado à ideia central de aumento das opções dos indivíduos e dos seus grupos, de forma a satisfazerem as suas necessidades básicas, a aumentarem a sua segurança pessoal e a atingirem um nível de vida digno, em várias dimensões (saúde, educação, bem-estar material, cultura, etc.).

O desenvolvimento integrado se constituiria como uma abordagem interdisciplinar e uma metodologia copulativa (disjuntiva), podendo ser entendido como o processo que conjuga as diferentes dimensões da vida e dos seus percursos de mudança e de melhoria.

Dentre tais perspectivas de desenvolvimento definidas por Amaro (2003), a mais referida pelos entrevistados, em especial pelos diretores das escolas profissionais e dos líderes políticos, foi a de desenvolvimento social. No que tange aos participantes das audiências públicas constantes nas atas, isto é: políticos, secretários de Estado, professores universitários, representantes de associações estudantis, diretores sindicais, jornalistas e gestores/diretores/superintendentes das empresas interessas na discussão do tema, o desenvolvimento econômico foi o mais recorrente enquanto nos relatórios de resultados da educação profissional no mundo, elaborados pela Unesco, a perspectiva mais frequente foi a de desenvolvimento humano.

Figura 1 – Nuvem de palavras das atas e dos relatórios consultados tendo como parâmetro as perspectivas de desenvolvimento



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Os participantes das atas, em sua maioria, confundem a noção de desenvolvimento com a de crescimento econômico, utilizando equivocadamente com maior frequência o termo “desenvolvimento econômico” para designar o objetivo a ser alcançado com os crescentes investimentos públicos realizados em educação profissional no país. Com relação ao conteúdo dos relatórios analisados, verificamos que boa parte de seus autores utilizou a expressão “desenvolvimento humano”, a qual contempla dimensões sociais, culturais e éticas, colocando-o como meta a ser alcançada por políticas públicas fomentadas pelos Estados nacionais em torno da educação profissional.

Dessas seis perspectivas de desenvolvimento, Amaro (2003) extraiu sete contribuições essenciais para a noção de desenvolvimento, das quais destacamos: o seu caráter multidimensional, a mudança do enfoque da satisfação de necessidades para a realização das capacidades das pessoas, a sua íntima relação com o conceito e os processos de cidadania – exigindo metodologias participativas e uma lógica de *empowerment*¹⁶–, o que o associa à renovação dos sistemas democráticos, a sua associação a múltiplos protagonistas, e não apenas ao Estado, às empresas e aos sindicatos,

16 *Empowerment* significa o fortalecimento dos funcionários e das equipes por meio da transferência da autoridade da gerência para a base. É um conceito de Administração de Empresas que significa “descentralização de poderes”, o qual sugere uma maior participação dos trabalhadores nas atividades das organizações ao lhes ser dada maior autonomia de decisão e responsabilidades (CHIAVENATO, 2002).

como no modelo anterior, e a extraordinária diversidade dos caminhos propostos por esses novos conceitos, os quais se propõem a desconstruir a lógica de massificação dos modelos anteriores.

O referido autor sugeriu, ainda, que os principais desafios do século XXI sejam divididos em quatro grupos: Competitividade, Coesão Social ou Solidariedade, Sustentabilidade e Diversidade, conforme diagnosticados por meio de estudos, relatórios e conferências internacionais realizadas, nas últimas décadas, por organismos como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Grupo dos sete países mais ricos do mundo (G-7), Fórum Econômico de Davos na Suíça, Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas (Unicef) e União Europeia (UE). A esses quatro grupos o autor entendeu que devemos unir, também, o desafio da Governança, da regulação integrada e da vontade política à escala mundial e a outras escalas territoriais, nacional e local.

Em face desses desafios, o novo conceito de desenvolvimento passa a incluir: a multidimensionalidade e a integração, bem como a valorização das capacidades e do *empowerment*, facilitando, assim, a coesão social, o fortalecimento da participação como base, a propensão ao multiprotagonismo e ao fomento de parcerias, a propagação de um projeto pautado pela interdependência ambiental, a ascensão da multiterritorialidade e a promoção da diversidade.

Seis são os fatores que melhor interagem com as reformulações atuais do conceito de desenvolvimento, conforme Amaro (2003): 1) a visão integrada e da complexidade, implicando interdisciplinaridade e trabalho em parceria, 2) o conhecimento e a ação pela emoção e não apenas pela razão; 3) a assunção dos conceitos de caos e desordem; 4) a valorização da indução e da ação no processo científico e nas interações entre a teoria e a prática, 5) a aceitação da hipótese de uma ciência ecocêntrica; 6) a referência a uma epistemologia copulativa ou sincrética.

Ao trazer a concepção do “pós-desenvolvimentismo”, o referido autor abandona a ideia de que o desenvolvimento seria a solução para os países periféricos, porque tanto há alternativas para novas formulações do conceito de desenvolvimento (de cunho mais participativo e menos subordinado) quanto para o seu direcionamento no sentido de uma ação libertadora quanto às responsabilidades históricas e conotações negativas que lhe foram atribuídas pelo fundamentalismo economicista.

A renovação do conceito de desenvolvimento, devidamente articulada com as rupturas paradigmáticas da ciência pós-moderna, deve-se pautar pela mobilização de uma transversalidade epistemológica, teórica, metodológica e prática, atribuindo protagonismo à ação e à indução nas suas matrizes estruturais, além de anunciar rupturas capazes de partilhar as inovações. Amaro (2003, p. 68) advoga que:

Tudo está em aberto e só o caminho da construção coletiva do conhecimento e das práticas (do desenvolvimento, por exemplo), envolvendo todos os atores (mesmo os que tradicionalmente a Ciência desprezou e deixou de fora) nos poderá balizar as armadilhas a evitar.

Na visão de Henderson (1999), o desenvolvimento, para as sociedades pós-industriais, não pode mais se restringir a estatísticas reducionistas apontadas por indicadores, que para ela estão em crise, incapazes de refletir as reais necessidades de cada país, as desigualdades entre as economias centrais e as periféricas, os desequilíbrios regionais e a concentração por grupos sociais. É preciso, pois, reformular concepções e transcender a simples análise do Produto Interno Bruto (PIB) como medida principal do desenvolvimento.

O novo paradigma que deve orientar a construção de indicadores de desenvolvimento precisa contemplar atividades não monetarizadas - tais como melhorias em termo de qualidade de vida da população, participação política, utilização do potencial humano, busca de equilíbrio ecológico, promoção de justiça social e cidadania global, redução de desigualdades regionais etc. - e permitir enfrentar processos de distorção da realidade pela manipulação de indicadores de crescimento econômico que não refletem o que a noção de desenvolvimento deveria significar.

Segundo Henderson (1999), a visão limitada do atual modelo de PIB se baseia em quatro elementos, a saber: desemprego, inflação, déficit e taxas de juros, tratando-se, portanto, de um modelo ultrapassado, uma vez que gera um círculo econômico vicioso. O uso de matérias-primas não renováveis, combustíveis fósseis e energia nuclear são a base para as indústrias que sustentam esse modelo obsoleto. Assim, questões como a ambiental e o bem-estar não são levadas em consideração pelo PIB.

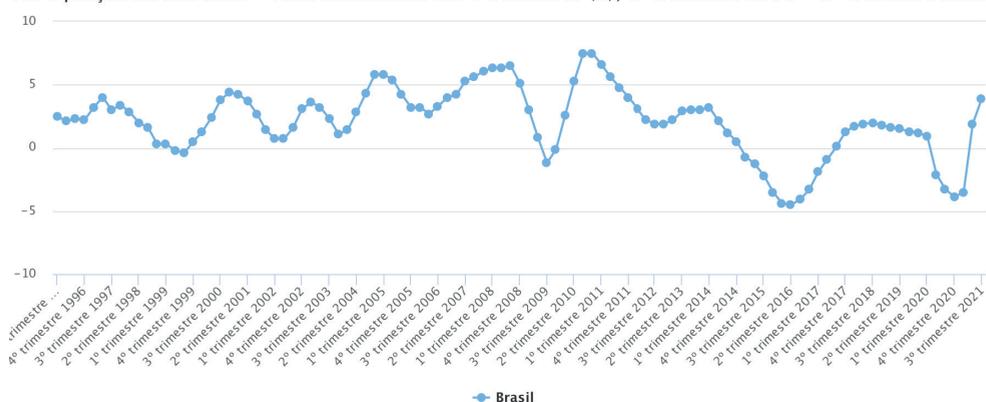
A autora enfatiza não ser possível alcançar um desenvolvimento de fato sustentável desprezando o uso de indicadores capazes de mensurar tanto o nível de preservação do meio ambiente como o de bem-estar dos

trabalhadores. Nesse sentido, os investimentos em educação e energia deveriam ser ampliados, pois figurariam como um ponto relevante na nova economia. Dessa forma, os índices econômicos do novo modelo idealizado por Henderson (1999) deveriam se basear em educação, emprego, consumo de energia, saneamento, saúde, direitos humanos e moradia.

Nesse sentido, apresentamos, no gráfico a seguir, a evolução do PIB nacional por trimestre no decorrer dos últimos vinte e cinco anos, uma vez que tal indicador é o parâmetro mais utilizado em países emergentes, como é caso do Brasil, para mensurar o nível de crescimento econômico, conceito muitas vezes confundido com o de desenvolvimento.

Gráfico 4 – Evolução da história recente do PIB nacional

PIB a preços de mercado – Taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 – 3º trimestre 2021



Fonte: "IBGE – Contas Nacionais Trimestrais"

Fonte: IBGE, 2022

O PIB brasileiro, no ano de 2020, apresentou o valor de R\$ 7,4 trilhões, colocando nosso país em 12º lugar no *ranking* mundial, com um PIB per capita de R\$ 33.593,82 e um crescimento acumulado nos últimos quatro trimestres de 1,8%. O PIB é, no entanto, somente um indicador síntese de uma economia. Ele auxilia a compreender um país, mas não expressa importantes aspectos, como distribuição de renda, educação, qualidade de vida e saúde. Um país tanto pode ter um PIB pequeno e possuir um alto padrão de vida como registrar um alto PIB e apresentar um padrão de vida relativamente baixo (IBGE, 2021).

Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: educação, renda e saúde. O intuito da elaboração do IDH foi o de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, o qual considera apenas o aspecto econômico do desenvolvimento. Segundo relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (Pnud), da Organização das Nações Unidas, o Brasil ocupa a 84ª posição no *ranking* mundial do IDH, o qual contempla 189 países. O IDH brasileiro, no ano de 2019, foi de 0,765 (PNUD, 2020).

Cabe destacar que essa diferença de posições entre o PIB (12º maior do mundo) e o IDH (84º melhor no *ranking* mundial) do Brasil traduz o quão desigual é o modelo de desenvolvimento adotado por nosso país, que é um dos mais ricos do planeta quando analisado exclusivamente sob a perspectiva econômica; contudo, quando observado sob um espectro mais amplo, o qual abarca também índices ligados à saúde e educação, mostra ser um país com baixo nível de qualidade de vida. São contradições que permeiam a opção pelo alcance de um desenvolvimento baseado essencialmente no crescimento econômico, mensurado por indicadores como o PIB.

Como descrito por Harvey (2006), o modelo de desenvolvimento adotado pelo neoliberalismo, como será explorado no próximo capítulo, tem sido altamente degradador da natureza e extremamente excludente na sociedade. A isso se atrela a importância do capital corporativo e especulativo, em vista da acumulação de capital. A fragmentação produzida pelos meios de comunicação contemporâneos derruba as fronteiras usuais do espaço e do tempo, produzindo um novo internacionalismo com fortes diferenciações internas. Nesse contexto, as novas tecnologias permitiram uma produção em massa flexível de produtos quase personalizados os quais exprimem a grande variedade de estilos, propiciando assim a reprodução do populismo do livre mercado e a ascensão do capital simbólico.

Neoliberalismo é, à priori, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem estimulado promovendo-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por consagrados direitos à propriedade privada, ao livre mercado e ao livre comércio. O papel do Estado seria engendrar e conservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Nesse sentido, o Estado deve estabelecer as

estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados, estes deverão ser criados, se necessário pela ação do Estado. Contudo, o Estado não deve arriscar-se para além dessas tarefas; as intervenções estatais nos mercados, quando já criados, devem ocorrer no menor nível possível, uma vez que o Estado provavelmente não possui informações suficientes para lidar a contento com os sinais do mercado e porque os grupos de interesse com influência política irão inevitavelmente corromper e desfigurar as intervenções do Estado em benefício próprio (HARVEY, 2008).

Nunes *et al.* (2015, p. 50) questionam se o desenvolvimento econômico, tido como meta prioritária para muitos países em desenvolvimento, o qual sofre interferência direta do processo de globalização, produz efeitos de forma isonômica para as diversas regiões, uma vez que “a conjuntura internacional atual é caracterizada pela crescente integração do comércio internacional de bens e serviços, dos mercados financeiros e dos fatores de produção”. Reveste-se, portanto, de suma importância o debate sobre os ganhos da feroz abertura comercial que não assegura a distribuição de renda entre os diferentes atores envolvidos das mais diversas classes sociais.

A maior concentração de renda propiciada aos países centrais pela disseminação do livre comércio internacional, o qual ocorre em virtude do grande desequilíbrio existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, constitui-se como um importante aspecto negativo da filosofia do livre cambismo¹⁷, ligada ao modo de transacionar bens e serviços. Na busca por alternativas que melhorem a qualidade de vida de suas populações, vários países vêm empregando políticas econômicas no sentido de promover a abertura comercial, a fim de facilitar o alcance do desenvolvimento econômico.

De Masi (1999) lembra que as nações subdesenvolvidas são deslocadas para uma posição de marginalidade no cenário internacional, vendo-se obrigadas a exercer apenas o papel de consumidoras de ideias e de bens materiais produzidos pelos países centrais, lançando questionamentos a respeito da capacidade de os países dependentes poderem se

17 A teoria livre-cambista deriva da filosofia política liberal nascida no século XVIII. A Grã-Bretanha foi a grande incentivadora do livre-cambismo, pois, tendo sido a primeira nação a inaugurar a Revolução Industrial, observava no livre câmbio de mercadorias a melhor forma de expandir as suas exportações e, em consequência, a sua economia. O livre-cambismo é um modelo de mercado no qual a troca de bens e serviços entre países não é afetada por restrições do Estado (BOISVERT; PORTELA, 1981).

libertar desse ciclo permanente de subdesenvolvimento. O autor propõe um caminho a ser seguido por esses países no alcance do desenvolvimento, fugindo da estratégia pautada pela industrialização, passando pela produção de ideias e pela assunção de um papel de guia na produção científico-cultural e no setor terciário avançado, tudo isso no âmbito de uma economia integrada. A adoção dessa estratégia aumentaria as possibilidades de conquistas rápidas de posições competitivas e fortaleceria uma aliança operacional entre os países *consumidores* e os *autores da concepção*. Um desenvolvimento concentrado na produção científica, cultural, artística e no lazer.

As assimetrias socioeconômicas, geradas por um modelo de desenvolvimento que prima pelo alcance do crescimento econômico a qualquer custo, reforça a ideia de que o alcance do desenvolvimento inevitavelmente passa pelo superdimensionamento da dimensão econômica. Num movimento que reforça os níveis de concentração de renda e prima pela proliferação do livre comércio em escala mundial, as políticas econômicas ignoram outras dimensões do desenvolvimento, como aquelas que se associam às políticas de educação.

Leme (2015) diz que o desenvolvimento econômico deve ser explicado à luz da formação histórica do capitalismo, atentando-se para as políticas macroeconômicas e para os processos de acumulação. Ele recorda que o tema desenvolvimento nas sociedades capitalistas, entendido como campo de estudo, tem-se pautado majoritariamente pela economia. A reflexão sobre o desenvolvimento, no entanto, transpassa obrigatoriamente a questão da industrialização, sendo impossível abordá-lo desvinculado das transformações da geopolítica mundial. Isso põe em evidência e até amplia o escopo da discussão sobre as relações entre Estado e mercado. Assim, o desenvolvimento assume o posto de variável central na compreensão do capitalismo, especialmente sob o ponto de vista histórico.

Os limites de integração de um determinado país ao mundo globalizado têm determinado as estratégias de desenvolvimento econômico adotadas, os conflitos e consensos entre atores, grupos e classes envolvidos na definição de prioridades. Entendido o desenvolvimento econômico sob a perspectiva da natureza política dos processos macroeconômicos, é possível abordar as condições de desenvolvimento dependente de diversos países, evidenciar as alianças políticas que refletem a supremacia dos interesses externos, produzindo efeitos diversos na relação entre classes e Estados, a exemplo do que ocorre em países latino-americanos, como o fez Cardoso (1995).

É a percepção clara dos limites de integração e da carência de recursos para tanto que leva muitos gestores públicos a pensar a educação profissional como meio de melhoria de índices econômicos, a exemplo do que nos foi dito por um dos entrevistados ao falar dos recursos naturais e das condições climáticas do estado do Ceará, considerando as alternativas econômicas existentes:

A educação profissional, ela é uma conversão de muitos esforços assim de um entendimento que o Ceará precisava desenvolver as suas pessoas, já que a gente não tem grandes recursos é... climáticos que nos favorecesse em grandes plantações, nós precisávamos investir naquilo que nós tínhamos, que eram as pessoas, né? Então nós não vivemos de *commodities*, né? O Ceará não é um estado que vive de *commodities*, de petróleo, de grandes plantações de soja como em outros estados, então a gente tinha que trabalhar com aquilo que melhor nós tínhamos e sem dúvida a população, os cidadãos, as crianças, os jovens, e isso não é demagogia, é o básico da ciência econômica (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

A noção de desenvolvimento deve contemplar, pois, fatores ligados à perspectiva das políticas de desenvolvimento econômico adotadas por diversos governos e países. Essas tanto refletem a configuração global do capitalismo, a divisão internacional do trabalho, as relações assimétricas de poder e capital entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos quanto as diferentes matrizes político-ideológicas de desenvolvimento econômico. Noutras palavras, “[...] dependendo das opções e arranjos entre classes e/ou do surgimento de novas classes/atores, existiriam as oportunidades concretas de desenvolvimento econômico, mesmo para os países subdesenvolvidos, num contexto geral de dependência” (LEME, 2015, p. 641).

Santos (2011, p. 37) alerta para o falso ideário propagado pelas agências internacionais de fomento, as quais agem como verdadeiros porta-vozes de uma globalização econômica sustentada pelo consenso neoliberal, dizendo que “o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado é o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação, sendo, por isso, necessário impor, à escala mundial, políticas de ajustamento estrutural”. É um modelo de industrialização e crescimento injusto por natureza, capaz apenas de remanejar, numa via de mão úni-

ca, a renda da grande massa da população para os três maiores beneficiados: a burguesia estatal, as multinacionais e o capital local.

Essa tripla aliança se dá entre as empresas multinacionais, a elite capitalista local e a burguesia estatal, que primam por manter o equilíbrio e evitar qualquer instabilidade social. Para isso, é necessário ignorar as problemáticas ligadas à distribuição de renda menos desigual. Dessa maneira, “a nova pobreza globalizada não resulta de falta de recursos humanos ou materiais, mas tão só do desemprego, da destruição das economias de subsistência e da minimização dos custos salariais à escala mundial” (SANTOS, 2011, p. 35). Entretanto, apesar da pobreza ser um efeito inevitável do desenvolvimento baseado no crescimento econômico e na competitividade a nível global, prega-se o combate a ela, mas não sua eliminação total, por meio de políticas compensatórias.

Um modelo de desenvolvimento que ignora tanto o alargamento das diferenças sociais como o deliberado crescimento da pobreza não deve ser tomado como referência quando o que se busca é a elevação dos índices que medem a qualidade de vida dos indivíduos e a melhoria no grau de acesso equânime às oportunidades de ascensão social, como é o caso da educação.

Na perspectiva de Sen (2000, p. 17), “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Esse destaque dado às liberdades humanas vai de encontro às perspectivas mais reducionistas de desenvolvimento, mormente as que costumam medi-lo pelo crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), pelo aumento da renda, pela modernização tecnológica e pelo progresso industrial. Desprezando por completo o uso desses indicadores, o autor ressalta que os índices ligados à renda devem ser usados como meio de expansão das liberdades desfrutadas e que essas sim podem conduzir ao desenvolvimento.

No entanto, Sen (2000) afirma que essas liberdades dependem de outros aspectos que influenciam, de maneira direta, o processo de desenvolvimento, dentre eles estão as disposições sociais e econômicas, os direitos sociais conquistados, a experiência de participação política. É possível entender que a industrialização, o progresso tecnológico e a modernização social podem sim contribuir para a expansão das liberdades humanas e se constituírem como fatores cruciais ao alcance do desenvolvimento e para a expansão de liberdades substantivas.

O desenvolvimento “requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades

econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). A educação, enquanto ponte essencial para o alcance do desenvolvimento, apresenta-se como uma das disposições estabelecidas pela sociedade; um tipo de liberdade instrumental chamado de oportunidade social, que influencia a liberdade substantiva do indivíduo em busca de uma vida melhor.

Sen (2000, p. 28) corrobora o que já tivemos oportunidade de mencionar sobre a visão de Handerson (1999), isto é, que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e de outras variáveis relacionadas à renda”. Deve estar relacionado, principalmente, a fatores ligados à melhor qualidade de vida que se leva e às liberdades que desfrutam os indivíduos. O autor segue afirmando que “os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento”, porque o “crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo” (SEN, 2000, p. 28-29).

Leite (2012, p.39), ao abordar o desenvolvimento como um processo abrangente e multidimensional, capaz de reorientar e reorganizar completamente os “sistemas econômico e social [...] deve motivar mudanças fundamentais nas atividades populares e até mesmo nas crenças e costumes”. O crescimento econômico, com a elevação pura e simples da renda *per capita*, não deve ser o único parâmetro para mensurar o nível de desenvolvimento de um país. Na verdade, deve-se levar em consideração a associação entre o aumento da renda *per capita* e as modificações na estrutura econômica, bem como as mudanças políticas, sociológicas, culturais e psicológicas decorrentes desse processo.

Os discursos justificadores do modelo de desenvolvimento pautado nos princípios da acumulação flexível têm encontrado na valorização do conhecimento necessário à utilização das novas tecnologias uma justificativa para os investimentos públicos em educação profissional. Tais investimentos, frequentemente, ensejam a elaboração de políticas voltadas à inovação, as quais propõem a ideia de que a mensuração do desenvolvimento seja feita pelos indicadores tradicionais de crescimento econômico, sem, contudo, aprofundar os problemas do desemprego e das desigualdades sociais estruturais. As inovações que caracterizam o modelo de desenvolvimento no contexto da acumulação flexível demandam, pois, investimento em educação profissional.

Um ex-secretário de Educação do estado do Ceará, no pronunciamento de 28 de novembro de 2016, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará, quando comenta a respeito das diversas fontes de financiamento público destinadas à manutenção e expansão da rede de escolas profissionais em nosso estado, nos fala a respeito disso:

Efetivamente as Redes Estaduais e Municipais não conseguem mais prover, garantir o direito de Educação com o Fundeb. Então, aqui no Estado do Ceará a Educação Profissional é custeada quase na totalidade com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza-Fecop. Cerca de 85 milhões no contrato de gestão, todo do Fecop. Foi preciso o Governador da época, o Cid Gomes, fazer uma alteração na Lei do Fecop, porque o Fecop, como Fundo de Combate à Pobreza, entendia assim que a Educação Profissional não era combate à pobreza, lá os filhos dos trabalhadores que precisam. Então, essa Lei foi alterada e hoje é praticamente toda bancada com o Fecop. Então, a Educação tem o dinheiro do Fundeb, que não dá conta; Fecop; Tesouro; empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES para investimento; dinheiro do BNDES Estado; outro empréstimo do BNDES e fonte 80 do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação]. É esse o leque de opções (ATA 06. p. 25).

São muitas as fontes disponíveis para financiar a promoção das políticas de educação profissional: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop), Tesouro do Estado, Empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa pluralidade de recursos públicos disponibilizados para fomentar a EPT encontra justificativa no modelo de desenvolvimento adotado pelo nosso país, o qual prima pela valorização do conhecimento com o objetivo de viabilizar o uso das novas tecnologias cada vez mais demandadas pelo mercado.

O que se convencionou chamar de “nova economia” ou “economia do desenvolvimento” traduz o paradigma hodierno de desenvolvimento econômico e tem por base o conhecimento e o uso da tecnologia de ponta,

consolidando o crescimento da produtividade, tornando as organizações competitivas e explorando intensivamente os setores ligados à inovação. Ou, como diz Guimarães (2016, p. 261), a economia moderna “pressupõe que a consolidação do desenvolvimento econômico depende de a) matriz institucional baseada em instituições dinâmicas, competitivas e independentes; e b) uma nova economia, baseada em produtividade elevada, conhecimento e inovação”.

A chamada “economia do conhecimento” emergiu como fruto de mudanças tecnológicas, econômicas, sociais e culturais, demandando a consolidação de um marco institucional compatível com o novo padrão de desenvolvimento, dando prioridade à realização de investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação, haja vista a crescente relevância econômica que vem assumindo a produção de bens e serviços intensivos em conhecimento. Além disso, passou a priorizar o desenvolvimento de competências em matemáticas e ciências, bem como estimular a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento em consonância com os novos modos de produção (GUIMARÃES, 2016).

Trata-se de um movimento que incrementa os investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação, por meio de ações que buscam elevar os níveis gerais educativos e estimular o desenvolvimento de competências específicas, a transformação de valores e de comportamentos sociais. Não raras vezes, a ausência de um sistema universal de educação de qualidade induz a conservação das disparidades socioeconômicas (GUIMARÃES, 2016).

Como podemos observar, a educação assume um papel crucial quando se trata da temática do desenvolvimento, mostrando-se necessária ao processo de ajuste do Estado ao modelo de desenvolvimento baseado nos postulados do neoliberalismo, especialmente por seu potencial de contribuição significativa para o crescimento econômico. Favaro e Tumolo (2016) advertem que, sendo a educação e a economia guiadas pela reestruturação produtiva, é mais correto falar numa imposição do que numa opção, sobretudo quando se trata de analisar o desenvolvimento econômico de forma histórico-concreta.

3.3 Perspectivas de desenvolvimento nacional

Há muito se tem propagado que o desenvolvimento brasileiro estaria condicionado ao alcance do crescimento econômico do país. Bielschowsky (1995), por exemplo, afirma que, a partir da década de 1930, três correntes passaram a protagonizar essa ideia: 1) a neoliberal; 2) a desenvolvimentista, dividida entre a pública não nacionalista, a pública nacionalista e a privada; e 3) a socialista.

O Brasil tem o privilégio de contar simultaneamente com três grandes “motores” de expansão do desenvolvimento: 1) um amplo mercado interno de consumo de massa, cuja estrutura produtiva é potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala; 2) uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e 3) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura, seja econômica ou social. Por isso, o autor supracitado situa o “desenvolvimento” como um projeto de superação do “subdesenvolvimento”, que se dá por meio do estímulo estatal às políticas de planejamento e industrialização integral.

Podemos, portanto, afirmar que o desenvolvimento brasileiro estaria condicionado à adequada expansão dos investimentos na ampliação da capacidade produtiva do país, processo esse que deveria ocorrer em consonância com a demanda efetiva desses três motores. Diferentes correntes de pensamento econômico guiaram o projeto básico de desenvolvimento nacional ao longo da história.

Entretanto, o “desenvolvimentismo” se constituiu como um projeto de industrialização planejado e apoiado pelo Estado, o qual teve seu ciclo de vida entre os anos de 1930 e 1964. Como ideologia, surgida em meio ao colapso da supremacia das oligarquias cafeeiras, representou um salto qualitativo na ideologia industrialista, inaugurando a noção de que o desenvolvimento seria atingido por meio da acumulação de capital proveniente, especialmente, do setor industrial. Alguns elementos deram suporte ideológico a essa ideia, a saber: a consciência da necessidade de uma maior integração industrial e da centralização dos recursos financeiros para viabilizar a acumulação no setor, o fortalecimento da noção de que a intervenção governamental seria essencial e a defesa do nacionalismo econômico.

O suporte histórico para a defesa do ideário desenvolvimentista passou pela necessidade de atendimento de demandas provenientes de um verdadeiro surto industrial pelo mundo, quando o setor secundário

no Brasil apresentava grande capacidade ociosa. Em meio às deflagrações do conflito armamentista internacional, da crise externa da economia e da prevalência de um cenário marcado pela intensa centralização do poder que ensejou a falência do Estado oligárquico, o poder público brasileiro passou a oferecer como resposta a esse panorama problemático a criação de “um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país. Os novos órgãos reuniam, num formato eminentemente corporativo, autoridades do governo, empresários, militares e técnicos civis” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 253-254).

Ao criar uma série de organismos oficiais, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão do Planejamento Econômico (CPE), o Estado deu indícios de que estaria disposto a enfrentar, com uma postura ativa, os problemas advindos da vulnerabilidade do país às crises internacionais, abraçando, de maneira enfática, o discurso da defesa da economia nacional. Ou seja, a opção pelo desenvolvimentismo demandou do Estado a consolidação de uma nova estrutura comprometida com o crescimento econômico a partir da expansão da indústria nacional.

Nas décadas posteriores, os diferentes governos, sejam civis ou militares, assumiram posturas semelhantes quanto à promoção do desenvolvimento em nosso país. Independentemente do grau de participação nesse processo de estímulo ao processo desenvolvimentista, o Estado sempre esteve à frente e agindo de forma ativa para fomentá-lo. As subsequentes crises financeiras mundiais, também características dos tempos contemporâneos, reforçam a relevância de se debater sobre o desenvolvimento brasileiro, especialmente por dois motivos: o primeiro se refere ao grau de autonomia relativa para o crescimento que o sustentaria e o segundo a uma mudança histórica para o Brasil, pois trataria da adoção de uma postura negativa quanto à “reprimarização” de sua economia (BIELSCHOWSKY, 1995).

Ao abordar a situação de dependência econômica do Brasil em relação às economias centrais, Leme (2015) analisa os textos, entre livros e artigos, de Fernando Henrique Cardoso, produzidos entre os anos de 1970 e 2012, que põem em evidência os determinismos externos (imperialistas) que se associam aos internos (estrutura de classes). A solução para a superação da posição periférica do Brasil em termos de desenvolvimento

econômico traz como pressupostos a industrialização, a urbanização e a modernização da economia e do sistema produtivo. Reforça-se, pois, a tese de que o crescimento do mercado interno se dá em virtude do dinamismo e da relação consonantes entre o empresariado nacional, o internacional e o Estado. São, na verdade, correspondências estabelecidas sob a ótica da solidariedade entre o interno e o externo (LEME, 2015).

As questões sobre o desenvolvimento no Brasil, todavia, devem ser analisadas a partir de condições historicamente atribuídas aos países periféricos da América Latina. Essa compreensão perpassa a força com que se impôs o ideário neoliberal, a partir da década de 1990, no país. Assim, as explicações e os entendimentos sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento devem conceber como problema central o fator político e, no limite, a turva e indissociável relação entre as dimensões política e econômica, que teve na “promoção de alianças políticas entre a burguesia local, a tecnoburocracia estatal e as empresas multinacionais [...] a principal estratégia para o desenvolvimento nacional” (LEME, 2015, p. 502).

Caio Prado Júnior (1970), ao descrever o caráter inicial da formação econômica brasileira, evidencia que inicialmente nosso país vivenciou um sistema colonial nos moldes de produção pré-capitalista, referindo-se a ele como “velho sistema” que se estendeu desde o início da colonização até o final da Segunda Guerra Mundial. O autor deixa claro que a ocupação da colônia atendia a uma necessidade expansionista do capital comercial europeu. Ele enfatiza ainda que o intuito dos portugueses era retirar da colônia os produtos que melhor pudessem ser comercializados na Europa, gerando riqueza à metrópole. Dentre eles, tivemos três que mais se destacaram: açúcar, algodão e cacau.

Tal fato fez com que, inicialmente, a ocupação territorial ocorresse preponderantemente no litoral, panorama que só se alterou com a descoberta das minas gerais. Foi nesse momento que iniciam transformações na economia brasileira, uma vez que se registrou a transferência de grande parte da mão-de-obra das plantações de açúcar para as jazidas. Assim, o eixo econômico colonial foi transferido do Nordeste para a região da mineração. Um ciclo que somente é interrompido pela nova conjuntura internacional gerada pelo Pacto Colonial, o qual obrigava a colônia a comercializar exclusivamente com a metrópole, leva ao renascimento agrícola do Brasil.

Importante lembrar que, até o séc. XVII, o capital dominante era o comercial e que, somente a partir do séc. XVIII, o capital industrial passou a se desenvolver hegemonicamente, e mais: que os efeitos des-

sa “liberdade comercial” gerada pelo estímulo econômico levaram a transferência da coroa portuguesa para o Brasil, acarretando a abertura da nossa economia para o mundo. O advento do capital industrial tornou urgente uma mudança nas estruturas econômicas coloniais, exigindo o estímulo ao comércio interno, o qual só poderia existir com o nascimento de uma classe trabalhadora, não deixando espaço para a manutenção da escravidão.

A segunda metade do século XIX até o final do Império foi um período caracterizado pela hegemonia burguesa. Naquele momento, o país entrou em franca prosperidade e ativação econômica, com a ampliação das forças produtivas e o progresso material. A abolição da escravidão e o estímulo à imigração europeia contornaram o problema da mão de obra, contudo prejudicaram as grandes propriedades das regiões Norte e Nordeste do país, ensejando numa grave crise econômica. As falências conduziram a reformas que propiciaram o ingresso de capital financeiro estrangeiro no país, o qual, mais tarde, seria revertido em parte para financiar a implementação das indústrias.

Prado Júnior (1970) mostra-nos que a industrialização se deparou com diversos gargalos, a saber: a carência de energia, a falta de siderurgia e a ausência de mercados consumidores para escoar a produção em larga escala. Foi quando a Primeira Guerra Mundial surgiu como um fator relevante que impulsionou a indústria nacional, gerando, ao seu fim, uma crise na economia brasileira, pois com ela se registrou o fim do imperialismo. Tais acontecimentos acabaram por evidenciar a necessidade tanto de se promoverem transformações nas estruturas produtivas nacionais como de se ampliarem o mercado interno e o progresso tecnológico.

Outro marco para a indústria nacional foi a Segunda Guerra Mundial, uma vez que trouxe grandes transformações no cenário internacional, passando a exigir da indústria nacional o abastecimento do mercado interno e do externo, mais precisamente vendendo tecidos para a América Latina, a África do Sul e os Estados Unidos. Com o seu fim, gerou-se uma nova crise, dessa vez acelerada pela reestruturação, a qual demandava a realização de uma reforma estrutural urgente para a economia brasileira, transformação essa que deveria estar inserida numa nova realidade internacional. É justamente nesse período, do pós-Segunda Guerra, que o nosso país entra de fato no sistema capitalista.

O capitalismo fez surgir rupturas nas antigas estruturas coloniais, uma vez que o capital industrial não tem a mesma lógica do capital comercial, por isso foi preciso implementar diversas modificações na

estrutura econômica nacional. As duas principais responderam: pela reestruturação a partir da alteração da mão de obra – com o fim da escravidão e a imigração europeia –, e pela quebra dos monopólios comerciais e restrição das importações. Foram alterações que afetaram as antigas aristocracias as quais viram seu poder econômico ser reduzido. Desta feita, tornaram-se opositores do novo sistema (PRADO JUNIOR, 1970).

As elites nascidas nos períodos anteriores, a exemplo dos senhores do engenho e dos grandes donos de minas que acumularam vasta riqueza, não souberam lidar com o novo momento e, assim, voltaram-se contra as transformações que a nova elite necessitava. Prado Júnior (1970) nos lembra que esses “antigos senhores” representam até os dias atuais as forças opositoras a qualquer investida no sentido de promover a transformação de que o país tanto necessita. Aliado a isso, a dependência dos mercados e do capital externo, que mantém a nossa economia numa condição permanentemente periférica, seria outro grande desafio a ser enfrentado para o alcance do desenvolvimento econômico nacional.

Se a compreensão do desenvolvimento deve levar em conta fatores internos e externos, bem como os limites de integração do Brasil ao mundo globalizado, igualmente deve contemplar os atores, os grupos e as classes que estão inseridos no processo de definição de estratégias, os embates, conflitos e consensos que são estabelecidos na definição da política de desenvolvimento, que impactam o mundo do trabalho. Além do mais, é importante entender como se efetiva a integração entre as dimensões política e econômica do desenvolvimento, como se busca, por exemplo, por meio da educação, promover a produtividade, elevar a participação popular na definição de prioridades etc.

Souza (2018) nos alerta para os dois tipos de mentiras contados pelo liberalismo hegemônico, tidas como suas grandes armadilhas, que contribuem para a construção da noção de desenvolvimento em países periféricos como o Brasil. A primeira seria quando homens e mulheres são induzidos a pensar que são extremamente capacitados e a segunda diria respeito à ideia de que todos os indivíduos são livres, fortes e dotados de plena autonomia e, além disso, são privilegiados por habitarem um mundo bom, repleto de justiça, clareza, transparência e facilmente compreensível. Essas falsas verdades alimentam uma perspectiva pautada pela consolidação do processo de escravização das pessoas perante uma determinada ordem social, a qual possui donos que muitas vantagens econômico-financeiras obtêm de tudo isso, simplesmente pelo fato de que se torna mais fácil explorar indivíduos que imaginam ser livres e autônomos.

Os debates sobre o desenvolvimento nacional devem levar em conta que o crescimento da superpopulação relativa¹⁸ e consequentemente do exército industrial de reserva¹⁹, assim chamado por Marx, ampliaram a força global de trabalho desnecessária, como diz Antunes (2018).

Nesse contexto, “ampliam-se ainda mais os mecanismos de exploração, intensificação e precarização da classe trabalhadora, uma vez que a destruição dos direitos sociais conquistados passa a ser uma imposição do sistema global do capital em sua fase de hegemonia financeira” (ANTUNES, 2018, p. 60). Dessa maneira, o autor torna evidente que o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil carece de ações coletivas, mostrando-se claramente inclinado a favorecer interesses avessos ao trabalho, pois tenta eliminar direitos e conquistas históricas.

É uma ideia que Braga (2017) corrobora ao ressaltar ser o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil o grande responsável pela reprodução das precárias condições de vida, incluídas aqui as cada vez mais frágeis condições laborais, às quais se submete grande parte da população brasileira. Trata-se de um quadro que fortalece a instabilidade e amplia as pressões sociais pela implantação de políticas redistributivas que promovam a desconcentração de renda, o crescimento econômico e a formalização do mercado de trabalho. Assim, a compreensão de um desenvolvimento baseado exclusivamente no crescimento econômico, tão disseminada em nosso país até o fim dos anos 1970, contribuiu sobremaneira para perpetuar os privilégios daqueles que vivem da renda em detrimento dos que vivem do trabalho.

Segundo Cano (2017), a desconstrução do modelo de desenvolvimento, adotado no Brasil, no período da ditadura civil e militar, deu-se a partir de meados da década de 1980, quando emergiram circunstâncias externas que ensejaram, em primeiro lugar, a reestruturação produtiva nacional, visando à retomada do crescimento econômico, por meio da au-

18 Superpopulação relativa é um conceito da teoria marxista sobre o capitalismo que diz respeito a um fenômeno no qual a redundância populacional supera a diferença de proporcionalidade entre crescimento do capital global e do capital variável. Ela é o pano de fundo sobre o qual se move a lei da oferta e da demanda de trabalho. A superpopulação relativa reduz o campo de ação dessa lei a limites absolutamente condizentes com a avidez de exploração e a mania de dominação do capital (HARVEY, 2013).

19 Exército industrial de reserva será mais numeroso na medida da riqueza social, do capital empregado, da extensão e da energia de seu crescimento; à medida, então, que a massa absoluta do proletariado e força produtiva de seu trabalho se tornam mais consideráveis. Como as causas que desenvolvem a força expansiva do capital trazem a disponibilização da força operária, a reserva industrial deve aumentar com as progressões da riqueza. A grandeza relativa do exército industrial de reserva cresce, então, ao mesmo tempo em que os recursos da riqueza (MARX, 2013).

tomatização da produção e da concentração e centralização de capitais, principalmente por intermédio de fusões e aquisições.

Bresser Pereira (1974) destaca que até 1930 prevaleceu em nosso país o chamado modelo de desenvolvimento “primário-exportador”, muito em virtude de fatores como o grande avanço do comércio internacional, a divisão internacional do trabalho evidenciada a partir de meados do séc. XIX e o seu direcionamento para o mercado externo. Para o ingresso do Brasil em um novo modelo histórico de desenvolvimento econômico e político, o que se dá a partir da crise do sistema capitalista internacional ocorrida em 1930, há a entrada do nosso país no modelo intitulado de “substituição de importações”.

O referido modelo permitiu a industrialização brasileira ao voltar-se para o mercado interno e, conseqüentemente, provocou a queda no coeficiente de importações, enquanto as exportações permaneceram relativamente estagnadas. Politicamente, ele se baseou em uma aliança construída pela burguesia nacional, então emergente, com as correntes populistas e as forças de “esquerda” em torno do industrialismo, do nacionalismo e do intervencionismo moderado. Entretanto, tal aliança entrou em colapso após a crise econômica enfrentada por nosso país na década de 1960.

A despeito de ter se mostrado uma alternativa viável para que o Brasil se industrializasse, uma vez que incentivou a construção de parques industriais e fomentou a integração tecnológica especialmente na região Sul do Brasil e no estado de São Paulo, alcançando elevadas taxas de crescimento e provocando verdadeiras transformações estruturais que atingiram as searas social, política e ideológica, o modelo de “substituição de importações” já não era capaz tanto de mitigar os graves problemas ligados à distribuição da renda como de promover a recuperação da economia nacional.

É nesse momento, em meados da década de 1960, que o Brasil recorre a um projeto “liberal”, por meio da ascensão dos militares ao poder, num movimento que contou com a participação da classe média tradicional e dos grupos oligárquicos que representavam a oposição no modelo político anterior. Tal modelo é chamado por Bresser (1974) de “tecnoburocrático-capitalista”, o qual está baseado em uma aliança entre a tecnoburocracia militar e civil e o capitalismo internacional e nacional. Apoia-se num modelo econômico de desenvolvimento que se particulariza por fatores como: modernização da economia, concentração da renda nas classes altas e médias e marginalização da classe baixa.

Dessa maneira, até meados da década de 1980, tivemos de fato, no Brasil, um modelo de desenvolvimento baseado no chamado controle “tecnoburocrático” do governo, por parte dos militares, dos técnicos e dos burocratas civis, e no controle capitalista da produção por esse mesmo governo e pelos grandes grupos capitalistas nacionais e, principalmente, internacionais. Os militares, um grupo tecnoburocrático por excelência, sustentaram este modelo de desenvolvimento baseado na concentração de renda, em um novo tipo de dependência econômica do mercado externo e na marginalização permanente de grande parte da população durante os vinte e um anos de ditadura civil e militar.

Nesse contexto, a reestruturação econômica promovida a partir de meados da década de 1980, de fato, se deu muito mais pelo alargamento do mercado de títulos e do capital fictício do que propriamente pela formulação de políticas industriais, de financiamento público e de incentivos fiscais. A inserção do Brasil na economia de um mundo globalizado ficou condicionada à reestruturação e à retomada do crescimento, ambas implantadas pelo receituário de reformas propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

Em segundo lugar, as forças da globalização combinadas ao modelo neoliberal de desenvolvimento, conjugaram as medidas preconizadas pelo Consenso de Whashington²⁰ e o conjunto de reformas sugeridas, a saber: a reforma financeira, contemplando a desregulamentação sobre a movimentação internacional do capital; a abertura comercial, com a adesão ao livre comércio, a queda de tarifas e a eliminação de regras protecionistas; as reformas do Estado, com a privatização de ativos públicos, reforma e privatização da previdência social; e as reformas da legislação sobre contratos de trabalho, com a intenção de reduzir o custo do trabalho, eliminando direitos trabalhistas, legalizando de-

20 Enquanto movimento político, o neoliberalismo se consolidou na paisagem ideológica da América Latina a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, especialmente com a difusão das propostas conhecidas como Consenso de Washington, uma espécie de manifesto programático do neoliberalismo que influenciou a implementação de políticas e programas de governo por figurar como elemento ideológico característico da América Latina recente. Foi um termo cunhado por Williamson (1990, 2008) no ano de 1989, em referência às dez políticas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina na visão consensual dos organismos financiadores do governo dos Estados Unidos e das organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, no contexto de crítica às estratégias de crescimento adotadas nos países latino-americanos a partir dos anos de 1950 (desenvolvimentismo, substituição de importação), em favor do que seriam as práticas frequentes e relacionadas ao sucesso dos países desenvolvidos do Ocidente (OLIVEIRA, 2020).

terminadas demissões e implantando a flexibilização e a terceirização do trabalho (CANO, 2017).

Furtado (1961), ao descrever a evolução da economia brasileira sob a perspectiva latino-americana, analisando a estrutura produtiva de cada período histórico, pormenorizou o conjunto de processos que conduziu nosso país à industrialização dos anos 1950. Tais processos, após serem decodificados enquanto um recorte do passado, presente e futuro, passam a ser chamados pelo referido autor de “subdesenvolvimento”. A histórica concentração da propriedade de terra é posta como um importante elemento na equação que busca compreender a nossa sociedade subdesenvolvida.

Tal subdesenvolvimento é tido como uma condição estrutural que necessita ser rompida. No entanto, para isso, faz-se urgente promover transformações significativas na sociedade, não só do ponto de vista econômico, mas fundamentalmente de ordem política, assumindo uma postura ativa no sentido de empreender modificações estruturais na realidade brasileira. A superação do subdesenvolvimento passa por dois pontos: um Estado nacional comprometido com os anseios populares e um processo acelerado de industrialização capaz de retirar o país da condição de exportador de produtos primários.

A necessidade de um processo de transformação estrutural da base de oferta de mercadorias, coordenado pelo Estado, demandaria uma indústria forte, capaz de lidar com as trocas desiguais do mercado interno ou dos ciclos econômicos. Nesse sentido, o Estado seria responsável por promover uma diversificação do ponto de vista econômico, fomentando estruturas capazes de construir um mercado interno de consumo, de desconcentrar a renda nacional e de propor um sistema fiscal tributário que contribua para o desenvolvimento e a ampliação dos investimentos (FURTADO, 1961).

O referido autor aborda os elementos que conformam as estruturas econômicas, políticas e sociais brasileiras, apontando caminhos de intervenção racional do Estado para o processo de desenvolvimento econômico, especialmente quando nos mostra possibilidades baseadas em reformas estruturais. Assim, temos que o redirecionamento da política econômica e social do nosso país deve levar em conta as transformações estruturais que visam promover o alcance do desenvolvimento social.

O contrário foi o que observamos nas últimas décadas: a não assunção de tal postura por parte do Estado brasileiro. Foram implementadas medidas que estimularam o ingresso e a permanência de países periféricos, como é o caso do Brasil, num novo mundo globalizado, cada

vez mais desprovido de barreiras econômicas e financeiramente integrado. O acirramento da concorrência e o recrudescimento das chamadas “guerras comerciais”, geradoras de graves tensões mundiais, repercutiram diretamente sob a orientação política adotada pelo Brasil e pelos demais países em desenvolvimento, os quais, como estratégia de sobrevivência, passaram a seguir os preceitos neoliberais.

Oliveira e Carneiro (2013) atestam que houve uma linha de continuidade entre os governos Fernando Henrique e Lula. O Brasil se manteve num patamar elevado de instabilidade e vulnerabilidade, pois foi dada continuidade ao mesmo modelo liberal periférico, caracterizado pelo tripé da liberalização, privatização e desregulação, a combinar elementos, tais como a subordinação ao capital financeiro e a excessiva dependência externa: “[a]o analisar o fenômeno em sua estrutura e dinâmica, percebe-se que não houve um rompimento e, sim, uma continuidade, mas com possíveis flexibilizações nas políticas econômicas” (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2013, p. 7).

O governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na figura do ex-presidente Lula, reforçou as políticas neoliberais praticadas pelos governos que o antecederam, priorizando a assecuração da independência operacional do Banco Central, reforçando a tendência de elevação da taxa de juros, mantendo uma política que estipula metas toleráveis de inflação e propondo uma reforma previdenciária que ampliou o tempo de contribuição dos servidores públicos e diminuiu o valor de seus benefícios. Assim, a “hegemonia lulista” anunciou uma aproximação da “ortodoxia financeira”, convertendo o “petismo ao rentismo” (BRAGA, 2017, p. 96).

Entre 2003 e 2014, o “lulismo”²¹ ajudou a consolidar no país um modelo de desenvolvimento pós-fordista, periférico e financeirizado, que, desde 1994, passou a substituir o fordismo periférico. Entendendo

21 O Lulismo, assim denominado por Singer (2012), corresponde ao momento em que o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva direciona o comando do país para um “reformismo franco” (especialmente após o segundo mandato – 2006/2010). Na visão do autor, o “realinhamento” político teria permitido um “novo” ator, também político, que respaldaria o lulismo, ou seja, o olhar sobre uma fração de classe, o subproletariado, “uma fração de classe com importante peso eleitoral, provocou o surgimento do lulismo”. Assim, tem como foco que “o realinhamento provocou uma repolarização e uma repolitização da disputa partidária”, pois argumenta Singer “que o lulismo faz uma rearticulação ideológica, que tira a centralidade do conflito entre direita e esquerda, mas reconstrói uma ideologia a partir do conflito entre ricos e pobres”. O realinhamento político dar-se-ia uma vez que o lulismo foi capaz de formar um “bloco de poder novo”, que poderia influir decisivamente na luta de classes, ainda mais o “subproletariado apresentando-se na cena política como massa”, mas que tivesse seus anseios representados. Constituiu-se, assim, “um Estado capaz de ajudar os mais pobres sem confrontar a ordem”, o que acabou dando o suporte eleitoral para Lula e mantendo o lulismo com a presidenta Dilma Rousseff (SINGER, 2012).

que o modelo de desenvolvimento resulta da combinação histórica relativamente coerente de um determinado modo de regulação com um regime de acumulação dado, Braga (2017) lembra que a passagem para a regulação neoliberal transformou o modo de regulação e o regime de acumulação em alvo de consecutivas adequações estruturais que, em última análise, garantiram a instauração do pós-fordismo financeirizado no Brasil.

Nesse contexto, os avanços relativos à formalização do emprego, que foram proclamados como uma conquista do “lulismo”, espelham muito mais um modelo de desenvolvimento que “seguiu reproduzindo as condições precárias de vida e de trabalho que alimentam um estado permanente de inquietação social entre os subalternos” (BRAGA, 2017, p. 100).

Barbosa e Koury (2012) afirmam que as últimas duas décadas do século XX foram “não desenvolvimentistas”. Na década de 1990, pôde-se observar uma espécie de abertura econômica sem critérios, em que o objetivo maior parecia desfazer-se do “desenvolvimentismo”, não mais suficiente para abarcar as diversas nuances da globalização e, portanto, da nova divisão internacional do trabalho que impunha a necessidade de se promover uma grande reconfiguração na proposição de políticas de desenvolvimento para o Brasil.

Ao analisarem criticamente o projeto de desenvolvimento adotado pelo governo Lula, o qual se deu entre os anos de 2003 e 2010, os referidos autores apresentam um questionamento inicial em torno das desigualdades sociais e regionais, perguntando se continuam gritantes ou apenas mudaram de forma após sua gestão. Ressaltam ainda que se pôde atestar a dinamização do sistema produtivo, que, entretanto, permaneceu refém das pressões competitivas impostas pelo mercado externo e somente o acompanhou de modo a se adequar ao movimento da demanda, refletindo um Estado que retomou a sua capacidade de formulação, mas que, contudo, persiste em conservar uma excessiva fragmentação.

Ao citar a baixa atratividade do Nordeste do país para investimentos privados, atribuída à falta de qualificação da mão de obra local, como um dos fatores que não permitem transpor a posição periférica da região em termos de desenvolvimento, uma de nossas entrevistadas entende que são diversas as perspectivas de desenvolvimento e que a educação pública inclusiva é meio de atrair o grande capital nos modos de produção atuais:

Eu acho que a noção de desenvolvimento socioeconômico, ele tem várias vertentes, né, dependendo muito de onde a gente tá falando, de que lugar do país, né? Quando a gente olha para o Nordeste, uma das acusações históricas que se fazia aqui era da gente ter a baixa atratividade do grande capital, né, numa perspectiva da formação humana, né, da população do Nordeste, e o Ceará se inclui nisso e aí. Isso tem a ver com os atuais modos de produção hoje vigentes, com uma educação, com um sistema educacional competente, né? Essa ideia de você ter no Ceará, por exemplo, uma educação pública que seja inclusiva hoje é um fator de atratividade do capital de investimento (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Muitos dos entrevistados entendem que um sistema educacional público que propicia uma educação profissional de qualidade, capaz de preparar os jovens para o uso das tecnologias aplicadas nos modos de produção contemporâneos, é um fator decisivo quanto a dois aspectos estratégicos para a promoção do desenvolvimento: a inclusão social por meio da autonomia econômico-financeira provocada pelo ingresso no mercado de trabalho e o crescimento econômico propiciado pelo aporte de capitais privados, nacionais e estrangeiros, na figura dos grandes investimentos atraídos.

Parece evidente para muitos estudiosos que analisam os governos de Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2011) que, além do grande investimento em educação profissional e da melhoria das condições de vida da maioria da população, há resultados expressivos em termo de: maior competitividade e capitalização do agronegócio; expansão potencial da agricultura familiar; fomento, de maneira integrada e diversificada, à indústria; estímulo às tecnologias avançadas em diversas frentes energéticas; robustecimento do mercado interno; fortalecimento e criação de instituições públicas com maior eficiência em diversos setores; consolidação do processo democrático, que tornou a sociedade civil mais ativa; e recuperação da antiga tradição da política externa, que fortaleceu a ideia de identidade do Sul, sem promover o isolamento do Norte (BARBOSA; KOURY, 2012).

Em contraponto, alguns autores destacam que as chamadas “reformas estruturais” propostas pelo governo Lula no início do seu primeiro mandato evidenciaram a sua preocupação em dar continuidade e proporcionar maior consistência à política econômica iniciada no governo anterior do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Com isso, fica evidente que a política econômica no início do governo Lula não é somente uma continuidade como também uma tentativa de aprofundar o uso dos mecanismos ortodoxos oriundos da filosofia macroeconômica neoliberal, a qual encontra guarida no Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, bem como na própria Federação dos Bancos Brasileiros (Febraban), entidades que clamavam por “reformas institucionais” durante as crises ocorridas entre os anos de 1999 e 2002 (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 139).

O caminho escolhido pelo ex-presidente Lula para a retomada do crescimento econômico passou pela priorização inicial de três reformas: previdenciária, tributária e monetária, esta última focada na definição quanto à autonomia do Banco Central (BC). Todas essas propostas faziam parte da *carta de compromissos* do governo FHC com o FMI assinada em 2002 e renovada por Lula em 2003. Dessa forma, notamos que todo o primeiro mandato de Lula (2003-2006) foi marcado pelo aprofundamento da agenda neoliberal, dando a essas políticas um caráter “conservador”.

A reforma da previdência buscava atender aos anseios dos organismos multilaterais, ao mitigar a responsabilidade do Estado no que tange ao funcionalismo público, e tentar ampliar o espaço de atuação dos planos de previdência privada. A proposta de reforma tributária, justificada pelo argumento neoliberal da necessidade da “desoneração da produção”, ocultou o real problema: a manutenção de estruturas tributárias desiguais. A reforma monetária buscou atrelar o BC aos interesses das forças de mercado, retirando do Presidente da República o poder de definir soberanamente os destinos da política econômica do país (MATTEI; MAGALHÃES, 2011).

Parte desta estratégia de política econômica começou a mudar a partir de 2005-2006, quando o ex-ministro Palocci deixou a equipe econômica do governo Lula, tomando maior consistência em 2007 com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir desse momento, o crescimento da demanda interna, aproveitando as condições externas favoráveis, passou a ser o foco da agenda econômica, tudo isso aliado à adoção de alguns instrumentos de política econômica mais flexíveis, os quais passaram a impulsionar o consumo em nosso país.

Mattei e Magalhães (2011) denominam essa fase que contempla todo o segundo mandato do governo Lula (2007-2010) como a fase “liberal-desenvolvimentista”, por ser marcada por uma intervenção mais forte

do Estado na economia, recuperando sua capacidade de investimento. Foi característica latente desta fase a orientação para investimentos privados no sentido de ampliar a infraestrutura básica do país, fato que não se traduziu na retirada do poder do mercado financeiro no que tange ao comando da política econômica do Brasil.

Quadro 2 – Evolução da taxa de desemprego da População Economicamente Ativa (PEA) nos oito anos do governo Lula (2003-2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa (%)	10,9	9,6	8,4	8,2	7,5	6,8	6,7	5,3

Fonte: IBGE, 2022.

Outros autores argumentam que a política econômica do governo Lula foi uma fiel executora do “modelo liberal periférico”, dando continuidade ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), da qual herdou, manteve e aprofundou estratégias como: o ajuste fiscal permanente, as metas de inflação e o câmbio flutuante. Os números que diferenciam Lula de FHC se apoiam “no melhor desempenho conjuntural do setor externo”, o qual “deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classes participantes do bloco de poder dominante” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 112).

Tais autores afirmam que a situação econômica internacional foi a verdadeira responsável por alavancar o bom desempenho de indicadores econômicos exibidos pelo governo Lula, cenário que contribuiu para a melhoria da situação das contas externas e para a redução da vulnerabilidade externa, tendências que atingiram a maioria dos países pelo mundo. No mesmo raciocínio, a melhora nas contas externas brasileiras no período deveu-se, principalmente, ao aumento das exportações, estimuladas pelo aquecimento do comércio mundial, especialmente no setor de *commodities*.

Filgueiras e Gonçalves (2007) dizem ainda que o crescimento industrial em termos absolutos não foi suficiente para inverter a trajetória de queda relativa do peso da indústria no PIB, na geração de postos de trabalho e no montante das exportações, e mais: dizem que com o governo Lula se aprofundou no compromisso de repassar ao capital financeiro

quantidades cada vez maiores da renda nacional sob a forma de pagamentos de juros da dívida pública. Para combater tal tendência, os autores propõem ampliar a capacidade de reconstrução dos movimentos sociais, do sindicalismo e da unidade da esquerda que não foi cooptar pelo neoliberalismo.

Ao dizer da situação vivida pelo movimento sindical no referido período que compreendeu os governos do ex-presidente Lula, Braga (2017) destaca a pressão sofrida por bases sociais submetidas, em grande parte, a baixos salários, condições de trabalho degradantes e pouca proteção social enquanto os sindicatos continuaram limitados ao desempenho da função de agente moderador das demandas dos trabalhadores, reafirmando sua função histórica de negociar com as empresas e o governo concessões materiais com a finalidade de responder a pressões sociais.

Podemos perceber que, independentemente da orientação político-partidária do governo que está à frente do poder público, o Estado brasileiro opta por adotar um modelo de desenvolvimento atrelado aos postulados do neoliberalismo, apoiando-se, dessa forma, no fortalecimento da democracia liberal e no fomento a políticas de desenvolvimento baseadas, prioritariamente, no crescimento econômico atestado por índices previamente definidos por agências internacionais de mensuração.

Segundo Domingues (2016), a ascensão do liberalismo se deu em meio à facticidade do capitalismo e do Estado moderno, sendo este entendido sob o aspecto burocrático-legal e de alguma forma democrático. Entre as alternativas contemporâneas que contemplam tendências de desenvolvimento de caráter fortemente diferenciado e com direções distintas quanto às consequências política estão o reconhecimento da diversidade da vida societária e a criação de mediações emancipatórias, capazes de gerar alianças para enfrentar questões concretas e estimular a democracia.

Domingues (2016) não perde de vista a dimensão social do impulsionar da democracia, apontando ser prioritário identificar com exatidão os pontos específicos do sistema político que deveriam ser alvo de intervenção, no sentido de propiciar o rompimento com a aparente inexorável e insuperável lógica da democracia liberal que funciona como fiel guardiã de várias formas de opressão decorrentes, também, do capitalismo. Assim, seria possível direcionar, por meio de uma política transformadora, o futuro da sociedade para o caminho da emancipação, projetando cenários abrangentes voltados à busca da mudança social.

Dada a ineficiência do modelo neoliberal de desenvolvimento em superar muitas das mazelas que assolam a sociedade brasileira, surgem alternativas que procuram restabelecer o equilíbrio dos já consolidados descompassos provocados pelo neoliberalismo, uma delas é o neodesenvolvimentismo que nos países latino-americanos buscou imitar o modelo de industrialização asiático.

O neodesenvolvimentismo é um novo projeto de desenvolvimento capitalista que surge com a crise do neoliberalismo no Brasil. Na verdade, trata-se de uma nova visão de desenvolvimento capitalista baseado na criação de um novo patamar de acumulação de capital por meio da ação do Estado capaz de criar, por um lado, as condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista e, por outro lado, ao mesmo tempo, a ampliação do mercado interno por meio da redução da pobreza e políticas sociais redistributivistas focadas no subproletariado. O tripé do neodesenvolvimentismo seria constituído por: programas de incentivo estatal a oligopolização da economia, programas de investimentos públicos em infraestrutura – com ou sem parceria público-privada – e programas estatais de transferência de renda visando à valorização do mercado interno de consumo (ALVES, 2011).

Costa Júnior (2018, p. 671) destaca que o modelo neodesenvolvimentista “propõe incorporar maior regulamentação estatal ao capitalismo neoliberal para estabilizar seu funcionamento, retomando a ideia do crescimento mediante um processo de *catch up*, que copia tecnologias avançadas de outras economias”. O autor ressalta que o fomento à demanda nesses países não foi acompanhado da superação dos principais problemas estruturais ligados ao desenvolvimento, criticando a associação do consumo à chegada de grandes contingentes de indivíduos às classes médias.

As crises econômicas, que se tornam cada vez mais frequentes, terminam por inibir o crescimento, aprofundando as desigualdades e proliferando a pobreza. Em países como o Brasil, o neoliberalismo funciona como uma mola propulsora a elevar o grau de instabilidade social, restando à juventude inserida no trabalho precário assumir o protagonismo nas novas batalhas de âmbito global para superação dos altos níveis de desemprego. No entanto, como o cenário de retrocesso político, social e ideológico, imposto aos trabalhadores, conduz à persistência de um modelo marcado pela despilitização e pelo arrefecimento das lutas, sustenta-se a supremacia dos ideais da classe dominante, a qual se efetiva

mediante a restrição do estímulo ao pensamento crítico, que estanca a expansão do projeto de emancipação (COSTA JÚNIOR, 2018).

A crise financeira internacional de 2008, ocasionada pela chamada “bolha imobiliária” nos Estados Unidos, gerada essencialmente pelo descompasso entre o aumento nos valores imobiliários (ocorrido em virtude da grande procura por imóveis em meio à expansão do crédito a baixo custo) e a estagnação na renda da população (à medida que o preço dos imóveis subiu, as pessoas não puderam mais pagar os juros cobrados sobre o valor atualizado do imóvel). Somou-se a isso a descapitalização dos grandes bancos americanos que já haviam emprestado um grande volume de capital, como o *Lehman Brothers*, o qual decretou falência em 15 de setembro de 2008, fato que acabou ensejando a redução da liquidez no mercado mundial.

De acordo com Harvey (2011), a conexão entre urbanização, acumulação de capital e crise provocou, naquele momento, a redução temporária de um terço no volume de negócios do comércio internacional, além de ter gerado a desvalorização das matérias-primas e ter elevado, de forma significativa, os índices de desemprego no mundo.

O Brasil, enquanto país emergente, sentiu em menor grau os efeitos da crise internacional de 2008, apesar de ter apresentado sinais imediatos de abalo com a forte queda no índice da Bolsa de Valores, especialmente entre os meses de julho e dezembro daquele ano, quando se registou uma queda de mais de 60% nos quantitativos mínimo e máximo de valores negociados na Bovespa, como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 3 – Evolução mensal do Ibovespa no segundo semestre de 2008

Valores	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
MÍNIMO	56.869,02	53.326,54	45.908,51	29.435,11	31.250,60	34.740,50
MÁXIMO	63.396,19	57.630,35	55.162,14	49.798,65	40.254,80	39.993,46

Fonte: Ibovespa B3, 2021.

Aliado a isso, no segundo semestre de 2008, houve também a forte desvalorização da cotação da moeda nacional frente ao dólar americano, como se pode notar no quadro a seguir:

Quadro 4 – Evolução da cotação do dólar no segundo semestre de 2008

Mês	Compra	Venda
Julho	1,883	1,591
Agosto	1,966	1,612
Setembro	1,900	1,799
Outubro	1,801	2,172
Novembro	1,770	2,265
Dezembro	1,786	2,394

Fonte: Banco Central do Brasil, 2021.

Naquele momento, o governo federal tomou medidas no sentido de postergar os efeitos negativos da crise financeira internacional, agindo no sentido de reduzir a taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação de Custódia (Selic) de 13,75% para 8,75%, diminuir a alíquota de impostos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para determinados produtos, e liberar um grande volume de recursos em depósitos compulsórios para os bancos. Ao estimular a produção e elevar o capital disponível para consumo, o governo Lula objetivou o aumento da liquidez no mercado, uma forma de combater os efeitos negativos da falta de liquidez registrada no mercado internacional.

O resultado dessa iniciativa foi um o rápido crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) registrado no quarto trimestre de 2008, com o crescimento de 5,1%, em meio ao momento delicado vivido pela economia mundial. Porém, no ano seguinte, em 2009, nosso país passou a registrar uma série de retrações nos PIBs trimestrais, evidenciando a chegada das primeiras consequências negativas da crise financeira internacional, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

Quadro 5 – Principais resultados do PIB a preços de mercado do 4º trimestre de 2008 ao 4º trimestre de 2009

	4º Trim 2008	1º Trim 2009	2º Trim 2009	3º Trim 2009	4º Trim 2009
Taxas (%) PIB	5,1	-2,1	-1,9	-1,7	-0,2

Fonte: IBGE, 2009.

Singer (2016) nos lembra que a crise de 2008 teve seus efeitos bem contornados pelo governo brasileiro até o ano de 2011, quando do primeiro governo de Dilma Rousseff. Para o autor, a ex-presidente, ao tentar implementar uma nova matriz econômica, experimentou o que ele considera ter sido um “ensaio desenvolvimentista”, dado o caráter descontinuado da experiência e o seu desenho impreciso, caracterizado basicamente por nove iniciativas, como: redução dos juros, aposta na reindustrialização, lançamento do Plano Brasil Maior²², ampliação do Microempreendedor Individual (MEI), desonerações, o Plano para infraestrutura, reforma do setor elétrico, desvalorização do real, controle de capitais e proteção ao produto nacional.

Na visão de Singer (2016), o “ensaio desenvolvimentista” foi um esforço da ex-presidente Dilma em retomar o “lulismo”, uma vez que representou uma tentativa de rearticular uma coalizão entre industriais e trabalhadores. Contudo, tal iniciativa fracassou ainda no fim de 2012, evidenciando-se no início de 2013 com a divulgação do índice oficial da inflação daquele ano, que havia atingido o percentual de 5,84%, acima do centro da meta do governo de 4,5%.

O referido autor ressalta que os baixos índices de desemprego e a elevação do salário contribuíram para a reeleição de Dilma, que, por sua vez, prometeu dar continuidade ao seu projeto desenvolvimentista. Entretanto, o que se viu foi justamente o oposto, uma vez que a ex-presidente acabou por recorrer ao ajuste fiscal como resposta à longa duração da crise internacional. O fracasso desse projeto, que teve um aparente sucesso nos dois mandatos de Lula, deu-se em virtude da saída da burguesia industrial da chamada “coalizão produtivista”, haja vista o seu caráter híbrido inclinado ao rentismo. Para Singer (2016), Dilma falhou ao ignorar o fato de que burguesia industrial e financeira se mesclam, produzindo alianças mais sólidas que as feitas com a classe trabalhadora.

A recessão econômica intensa, o enorme escândalo de corrupção envolvendo a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), os protestos de rua embalados pela Operação Lava Jato e a falta de apoio político no Congresso

22 O referido plano foi lançado em 2 de agosto de 2011 com o lema “Inovar para competir. Competir para crescer”. Foi uma política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011/2014 (Governo Presidente Dilma). Focou no estímulo à inovação e à produção nacional para fortalecer a competitividade da indústria nos mercados interno e externos. Integrou ações de vários ministérios, organizou-se em ações transversais e setoriais. Teve como objetivos: fortalecer a competitividade, acelerar os ganhos de produtividade, promover o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar mercados, criar empregos de melhor qualidade e garantir um crescimento inclusivo e sustentável. A ideia com o Brasil Maior foi abandonar as políticas passivas e implementar uma política industrial ativa (BRASIL, 2012).

Nacional resultaram no *impeachment* de Dilma em 2016, quando assumiu o comando do Poder Executivo federal o ex-presidente Michel Temer, seguindo o mandato até o fim de 2018. Em janeiro de 2019, Jair Bolsonaro assumiu o cargo de presidente da República, sob a promessa de que implementaria no Brasil um governo liberal, capaz de superar a recessão econômica e os níveis de desemprego elevados que vinham assolando nosso país.

No entanto, o que notamos nos últimos quatro anos, período que contempla os mandatos do ex-presidente Michel Temer e do presidente Jair Bolsonaro, são retrocessos no que dizem respeito ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. Basta observar dois aspectos importantes que ocorrerem nesse espaço de tempo, a saber: a redução no PIB per capita calculado em dólar americano e o crescimento da desigualdade e da pobreza medido pelo coeficiente de Gini, como podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 6 – Evolução do PIB atualizado pela inflação oficial

Ano	PIB per capita (US\$)	Índice de Gini
2016	9.122,01	0,491
2017	9.679,01	0,525
2018	8.649,28	0,524
2019	8.513,72	0,545

Fonte: IBGE, 2022.

O quadro nos revela uma diminuição de 6,6% no valor da renda per capita do brasileiro entre os anos de 2016 e 2019, evidenciando ser mais acentuada a partir do ano de 2018. Além disso, os dados observados nos mostram a piora progressiva no índice de Gini apresentado pelo Brasil, o qual, na escala de zero a um, distancia-se cada vez mais de zero (valor tido como ideal para representar a perfeita igualdade social), regredindo, em termos percentuais, no quantitativo de 5,4% também quando comparamos o intervalo que compreende os anos de 2016 e 2019.

Seja como for, o modelo de desenvolvimento até hoje buscado para o nosso país não tem prosperado a ponto de obter bons resultados sociais e econômicos de forma sustentada. Ele é o mesmo que se mostra ineficiente no sentido da capacidade de redução das desigualdades sociais e da diminuição da pobreza nos demais países periféricos, incapaz de fortalecer o

processo de politização da população e seu engajamento nas lutas sociais. Em síntese, notamos aqui que a maior regulamentação do Estado em muitos setores acabou por resultar, na verdade, numa menor estabilidade social.

Guimarães (2016), ao analisar os apelos que têm sido feitos às políticas de redistribuição de riqueza por meio da elevação de tributos, em face do desenfreado crescimento da disparidade social, que tende a afetar a legitimidade dos valores democráticos, não guarda grandes ilusões. Ele acredita que a efetiva distribuição mais equitativa da renda só pode se concretizar por meio de profundas transformações institucionais e organizacionais que propiciem o alcance do desenvolvimento econômico-social pautado pela sustentabilidade e pela inclusão. Nesse ponto, convém lembrar que hoje a concepção de desenvolvimento dá prioridade a ideias de estabilidade, liberdade e sustentabilidade nos campos econômico, político e social, retirando do Estado o papel de agente central na condução do processo de acumulação de capital, criação de infraestrutura e industrialização.

A autora lembra que o crescimento econômico brasileiro tem sido cíclico e intermitente e que, apesar do recente enriquecimento, o país mantém patamares inaceitáveis de desigualdade social. Guimarães (2016) traduz a realidade do Brasil, dizendo que se trata de: um Estado centralizador, com baixo grau de transparência e de eficiência, cuja estrutura guarda fortes traços do passado de relações patrimonialistas, nas quais a natureza da relação entre Estado e grupos econômicos ocorre em prejuízo dos valores democráticos.

North *et al.* (2007) mostram que o alcance do desenvolvimento sustentável está condicionado à existência de um arcabouço institucional eficiente, com possibilidade de acesso da maior parte da população, que seja capaz de transferir os ganhos da economia para a esfera pública. É essencial uma matriz institucional eficiente para que haja consonância entre a emergência de organizações econômicas e o alcance do desenvolvimento econômico sustentável, agindo, inclusive, para evitar que ineficiências provoquem o efeito contrário, tornando-se graves obstáculos.

Ao descreverem a existência de duas ordens de acesso em sua obra “Ordens de Acesso Limitado no Desenvolvimento”, North *et al.* (2007) elencam que a ordem de acesso limitada – na qual as elites políticas dividem o controle da economia, beneficiando-se inclusive de privilégios sociais – prevalece em países em desenvolvimento, enquanto a ordem de acesso aberta – formada por economias de mercado com concorrência aberta e por sistemas políticos democráticos multipartidários competitivos – seria característica dos países avançados. Para além do crescimen-

to econômico, o desenvolvimento exigiria a passagem de uma ordem de acesso limitada para uma ordem de acesso aberto.

Sabemos que o elevado nível de disparidade na sociedade brasileira pode ser atribuído, em boa parte, à falta de transparência da administração pública e à gestão ineficiente de um Estado que centraliza progressivamente o poder. Tal entendimento nos faz pensar que o alcance do desenvolvimento estaria condicionado à promoção de grandes alterações institucionais, capazes de legitimar os valores democráticos e de consolidarem a tão almejada inclusão social.

De acordo com Souza (2018, p. 49), “sem distorcer o mundo social, as classes dirigentes não podem fazer o trabalho sujo de se apropriar da riqueza social”. Nessa perspectiva, reforça-se que a autoestima e o reconhecimento social são partes fundamentais da dignidade dos indivíduos pertencentes às classes socialmente menos favorecidas, as quais vivem do trabalho. O autor destaca que o capitalismo financeiro se impôs globalmente a partir da década de 1980, produzindo a versão impulsionada do domínio capitalista, a “exploração máxima dos trabalhadores por meio da promessa expressivista de criatividade, invenção e solidariedade, agora dentro da própria empresa” (SOUZA, 2018, p. 53).

Relatamos que o produto da reflexão crítica e da luta política extrema é constantemente sufocado pelo objetivo máximo do capitalismo, ou seja, o lucro máximo e sem limites. Essa finalidade de maximização dos lucros no mercado se potencializa por meio da apropriação da criatividade dos indivíduos, a qual passa a figurar como mero instrumento a serviço da acumulação financeira. Trata-se aqui da “redefinição da criatividade como gestão de pessoas com fins empresariais, da originalidade como meio de solução de problemas corporativos, da solidariedade como trabalho em equipe para maior produtividade organizacional” (SOUZA, 2018, p. 54). Assim, suplanta-se a ideia de que os trabalhadores são explorados, uma vez que eles passam a ser considerados seus próprios empresários ou mesmo os chamados colaboradores.

Num movimento, contudo, que reforça os níveis de concentração de renda e prima pela proliferação do livre comércio em escala mundial, notamos que as políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento passam, inevitavelmente, pela centralidade dada à área econômica, ignorando a necessidade estratégica de se implantar políticas como as de educação que viabilizem o alcance do desenvolvimento em suas diferentes dimensões.

3.4 Articulações entre a educação e o desenvolvimento no Brasil

Favaro e Tumolo (2016), ao analisarem a obra de Dermeval Saviani, abordam a necessidade de articulação entre a educação e o desenvolvimento no Brasil, destacando a importância de reforçar o debate em torno do imperativo de superação do subdesenvolvimento e da ajuda que a educação pode oferecer na promoção da humanização do desenvolvimento. Eles ressaltam a “estratégia de resistência ativa” proposta por Saviani, a qual se traduz em críticas às políticas educacionais em vigor no país, com a sugestão de alternativas mais alinhadas aos interesses populares. Dentre elas, estaria um projeto de desenvolvimento centrado no homem e não mais exclusivamente no mercado.

Os autores rememoram que, a partir da década de 1990, o planejamento educacional passou a levar em conta, prioritariamente, a racionalidade financeira tão propagada pelo neoliberalismo. Nesse sentido, Favaro e Tumolo (2016) afirmam que a vontade política se constitui como um elemento central, na relação estabelecida entre educação e desenvolvimento econômico, quando se trata da implantação de um sistema nacional de ensino; defendem que a luta por uma nova política deve ser direcionada a valorização da educação como condição para o alcance de um desenvolvimento mais humanizado e menos submisso ao capital.

Essa perspectiva de desenvolvimento, no entanto, não é exatamente a que tem sido vislumbrada pelo empresariado que entrevistamos quando faz referências às políticas públicas de educação profissional. Além de reclamar da insuficiência de recursos de modo a fortalecer o elo entre educação profissional e desenvolvimento econômico, atrelado à racionalidade financeira, entende que o ensino profissional de qualidade é aquele capaz de oportunizar o ingresso no mercado de trabalho. Ou, como disse um dos nossos entrevistados:

O Estado tem feito um esforço. A meu ver, ele deveria destinar mais recursos para o ensino profissionalizante, a meu ver. O outro ensino não vou dizer que deveria ser abduzido, num vou nem chegar a esse extremo, mas o profissionalizante que é da rede pública, ele deveria ser o foco do Estado. O jovem deveria passar por uma avaliação no início logo pra ele direcionar já a vida dele, porque ao tempo em que ele tem uma bagagem de conhecimento, que ele vai agregando, ele vai desenvolvendo também as habilidades de uma atividade, aí o sucesso de um

jovem desse é muito... dá pra se enxergar que ele vai ter um caminho, porque o que frustra mais o jovem é frequentar uma escola dessa e ele descobre no final que ele não tem garantia de nada (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

Associar a educação profissional a grandes projetos estruturantes em termos da economia regional é algo que aparece sobremaneira enfatizado por líderes governamentais, quando se referem ao contingente necessário de pessoas qualificadas para disputar potenciais postos de trabalho que surgirão em virtude dos aportes estatais de recursos financeiros em grandes projetos da iniciativa privada. Foi exatamente isso que o ex-secretário-adjunto da Secretaria de Ciência e Tecnologia do estado do Ceará abordou no pronunciamento de 7 de março de 2012, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará:

A Secretaria da Ciência e Tecnologia, executora das ações do Governo do Estado do Ceará, dentro desse enfoque de educação profissional e tecnológico, enfatiza seu relevante e importante papel na articulação e facilitação de forma integrada dos esforços e iniciativas que respondam as demandas de qualificação profissional no Estado do Ceará, em especial destaque às necessidades formativas dos grandes projetos estruturantes do Estado, particularmente aqueles que atendem o Complexo Industrial e Portuário do Pecém e a interiorização de ações. Para se ter ideia da relevância, importância e a dimensão com que este esforço representa, há uma estimativa hoje, dos grandes projetos que se instalam naquela região, de uma demanda de mão de obra com qualificação em torno de 55 mil pessoas, por um período de quatro a cinco anos, período de implantação desses grandes projetos (ATA 02, 2012, p. 04-05).

É importante destacar que as escolhas políticas, no que tange ao modelo nacional de desenvolvimento adotado pelo Brasil, sempre levaram em conta a seara educacional como um fator estratégico. Especialmente a partir do período conhecido por redemocratização²³, ocor-

23 O processo de redemocratização compreendeu uma série de medidas no sentido de promover a abertura política no Brasil entre os anos de 1975 e 1985, nos governos dos generais Ernesto Geisel e João Figueiredo. Nesse período, foram progressivamente ampliadas as garantias individuais e a liberdade de imprensa, além de se restabelecer o pluripartidarismo, fato que resultou na eleição do primeiro presidente civil após vinte e um anos de ditadura militar (BUENO, 2012).

rido ainda na década de 1980, quando, de acordo com Saltorato e Grun (2005), a trajetória histórica do Estado brasileiro foi transformada, verificamos o deslocamento da condição de “Estado desenvolvimentista” para a de “Estado neoliberal”, num processo que sugeriu grandes mudanças nas funções sociais do Estado, principalmente no que se refere à oferta de serviços ligados à educação, pregando a transferência de parte dessa função para a iniciativa privada.

Segundo Costa (2017), para que o clássico programa neoliberal de governo fosse implementado no Brasil, disseminou-se a ideia de que seria necessária uma série de reformas estruturais, dentre elas estaria a proposta de se enfrentar o problema de uma mão de obra, em grande parte, despreparada, com a melhoria da educação básica e a privatização do ensino superior. Nesse Estado neoliberal, o relevante seria direcionar o investimento público e as ações estatais para o financiamento, o fomento e a aglutinação da educação produtiva do país, aquela que não se aprende na escola ou na faculdade, a qual gera o conhecimento tácito utilizado nas empresas e nas atividades econômicas, traduzindo-se nas habilidades úteis para gerar produtos complexos.

Diante desse contexto, marcado pela ascensão de um projeto neoliberal no Brasil, Sanfelice (2003) ressalta que a consolidação do campo profissional na reforma do ensino médio, promovida no final do séc. XX, seguiu a mesma ordem lógica das alterações estruturais promovidas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Foi quando os elementos economia e trabalho passaram a influenciar sobremaneira as mudanças implementadas no campo educacional, num movimento que incorporou à educação nacional muitos dos preceitos propagados pelas agências multilaterais, os quais se inclinaram para a consolidação de um capitalismo universal.

Uma análise mais apurada dos documentos de referência das reformas educacionais promovidas na década de 1990 revela o destaque dado aos novos parâmetros para a formação do trabalhador por meio da educação. Devemos considerar, ainda, a prevalência da orientação neoliberal no sentido de promover a redução dos gastos sociais, dentre eles os com a educação pública, a qual passa a ser alvo de políticas pensadas com o intuito de reformá-la. Nesse período, reforma-se a educação para adequá-la ao novo paradigma de acumulação capitalista, preparando os estudantes para a iminente flexibilização das relações de trabalho e aproximando a maneira de gerir e organizar o ensino ao domínio do capital e da produção de mercadorias (SANFELICE, 2003).

Podemos notar que a ascensão do movimento de transnacionalização do capital reforçou a relevância da teoria do capital humano²⁴ perante a educação em nível nacional, a qual viu sua definição ser transformada, antes tida como um bem social, agora tratada como um serviço. Com isso, é possível perceber a importância maior que passa a ser creditada quanto ao papel exercido pela educação diante do crescimento econômico e da redução das desigualdades sociais. Interessante destacarmos que, a partir desse momento, tenta-se responsabilizar o próprio indivíduo pela ampliação do seu nível educacional, eximindo parcial ou completamente o Estado dessa responsabilidade.

De acordo com Carreiro (2017, p. 27), “a educação pública básica, relevante para o movimento reformista, foi instada a adequar os objetivos educacionais às novas formas de organização do trabalho e da produção capitalista, com vistas a concretizar as exigências da economia e política globalizada”. Em princípio qualificados, os jovens teriam a oportunidade de adquirir uma renda pelo trabalho produzido. Ademais, com uma formação básica sólida com competência para a solução de problemas, as empresas economizariam com treinamentos em serviço. Esses aspectos moldariam as reformas na educação básica brasileira.

As orientações para as reformas educacionais dos anos 1990 resguardam a possibilidade de continuar a formar a força de trabalho apta às demandas do setor produtivo. Foram reformas que se deram em meio à demonstração da vontade política do Brasil de prosseguir em consonância com as diretrizes e os objetivos delineados por organismos e agências multilaterais, costumeiramente propagadores dos postulados neoliberais. Dentre elas, podemos destacar: o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, surgiu como a reforma mais expressiva da década, demonstrando “[...] a compatibilidade com o cenário político e econômico da contemporaneidade, possibilitando ao governo implementar as reformas nas políticas educacionais, as quais possuem elementos de um projeto neoliberal de educação” (CARREIRO, 2017, p. 29). Contribuindo para que fosse possível assimilar o discurso de que a educação estaria sob a égide do mercado, acabou por auxiliar na incorporação da ideia de que a ed-

²⁴ A análise da influência do capital humano sobre o crescimento econômico pode ser estudada numa perspectiva econômica. A teoria do capital humano relata que a educação torna as pessoas mais produtivas, aumenta seus salários e influencia o progresso econômico (VIANA; LIMA, 2010).

uação deve cumprir o seu papel na qualificação da força de trabalho, atendendo, portanto, ao interesse empresarial de melhoria nos índices de competitividade do país frente ao cenário internacional globalizado.

Entre as repercussões da reforma do estado brasileiro no que concerne à educação, podemos citar a descentralização das políticas públicas de educação profissional, objetivando em especial a criação de ambientes favoráveis a negócios e, conseqüentemente, à inserção de jovens no mercado de trabalho, sem o que parece problemático falar de cidadania, ou, de acordo com um de nossos entrevistados:

O fortalecimento tem a ver com a noção que eu coloquei sobre desenvolvimento socioeconômico, tem a ver com uma estratégia de criar um polo que fosse atrativo pra o investimento, então a gente ter um sistema educacional potente, isso cria a expectativa de que o investimento no nosso território, ele vai ter um maior êxito pela capacidade produtiva e intelectual do cidadão cearense. Então, em 2007, estávamos atrás de criar uma escola que pudesse falar para os jovens, em qualquer pesquisa que se fazia, que seria relacionada às expectativas dos jovens, o trabalho, como não é diferente em nenhum lugar do mundo, é a maior expectativa, entendeu? O cara estuda, mas o trabalho é a dimensão humana que o dará a cidadania plena, né? Então é muito difícil você pensar cidadania sem a figura do trabalho, não necessariamente a do emprego, mas a do trabalho, né, você ter essa capacidade produtiva (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

A ampliação da capacidade produtiva local tem sido relacionada aos processos de modernização e racionalização do próprio Estado, tendo como pré-requisito a reforma do sistema educacional brasileiro no sentido de se ampliarem os investimentos em EPT, uma vez que tal modalidade de educação seria a melhor alternativa para qualificar a mão de obra do nosso país e assim adaptá-lo às novas demandas mercadológicas advindas da reestruturação dos modos de produção agora voltados para o ambiente de acirrada concorrência que marca a globalização.

Na verdade, o modelo economicista tem enquadrado, cada vez mais, a realidade educacional, principalmente por meio de iniciativas de financiamento do Banco Mundial que estimulam o fortalecimento entre os sistemas de educação e de mercado. É evidente o intuito de valorizar os

interesses econômicos e amparar o processo de reestruturação produtiva, atualmente denominado de neoliberalismo.

Diante desse panorama, notamos que “a gestão educacional sofreu forte influência da reforma do Estado que adotara o gerencialismo como paradigma de gestão, tendo como princípios: a produtividade, a eficiência e a eficácia” (CARREIRO, 2017, 32).

De modo geral, como veremos mais a diante, a gestão das políticas públicas de educação teve sua orientação alterada: antes era voltada ao atendimento universal e agora é definida como um gasto social a ser canalizado para atender a grupos mais vulneráveis da sociedade. Tal percepção passou a se justificar pela necessidade de implementação das políticas de ajuste estrutural que conduziram muitos governos dos Estados latino-americanos, como o Brasil, nas últimas décadas do séc. XX, a adotarem medidas no sentido de aliviar a pobreza. O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos de 1995 e 2002, acabou por incorporar essa lógica, recorrendo ao recurso da racionalidade técnica como meio norteador das políticas sociais.

Segundo Oliveira (2009), a gestão de FHC foi marcada pela estabilidade econômica, obtida por meio da implantação do Plano Real, e pelas sucessivas reformas do Estado brasileiro com o intuito de modernizá-lo e racionalizá-lo. Essas reformas ensejaram privatizações de empresas públicas e a desregulamentação do mercado, resultando na consolidação de um modelo de gestão das políticas sociais ancorado na descentralização, o qual teve grande repercussão sobre a educação. Assim, a condução dessas reformas, justificadas pela necessidade de modernização e qualificação da força de trabalho, contribuiu para o ajuste do país ao processo de reestruturação produtiva imposta por uma economia agora globalizada.

As mudanças no currículo e a adoção da matriz de competências passaram a figurar como uma consequência clara do foco dado à educação geral, a qual passou a ser considerada como fundamental para o desenvolvimento de competências exigidas por um mercado de trabalho cada vez mais marcado pela flexibilidade e adaptabilidade. Essa ênfase direcionada à educação geral acabou por evidenciar o apelo ao elemento da empregabilidade, o qual influenciou na reforma específica da educação profissional, que passou a se organizar em meio a um sistema próprio, tendo sido regulamentada, no nível técnico, a sua devida articulação com o ensino médio regular, especialmente por meio das regras estabelecidas pelo Decreto Federal nº 2.208, de 1997.

Para Oliveira (2009), o primeiro mandato do ex-presidente Lula caracterizou-se mais por permanências do que rupturas no que concerne à seara educacional, quando comparado à gestão de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso. Lula acabou por herdar as consequências de uma reforma educacional que abrangeu desde o nível básico até o superior, exigindo uma postura diante de duas possibilidades, a saber: a de novamente reformá-la, ou mesmo a de conservá-la e persistir em suas iniciativas. A alternativa escolhida parece ter sido a última, uma vez que se pôde observar a falta de políticas regulares e de ações mais severas com o intuito de oferecer oposição às reformas iniciadas pela gestão anterior.

É disso que nos fala um dos líderes políticos do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, no pronunciamento de 11 de agosto de 2011, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará, ao discorrer sobre iniciativas do poder público federal que evidenciaram o interesse em dar continuidade à política de expansão da educação profissional pelo país, como é o caso dos investimentos realizados para financiar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec²⁵:

Mas o fato é que o PRONATEC trata desse programa, que reputo como um dos programas mais vitoriosos do governo anterior, do governo do presidente Lula, que foi um plano de expansão da educação profissional, bem como também ele traz a outra ação voltada para o fomento para o incentivo, para o apoio as redes estaduais de educação profissional tentando exatamente *linkar* o ensino médio com a educação profissional, e as outras ações em parceria com o Sistema S, a questão da Bolsa para o estudante (ATA 01, 2011, p. 02).

Se o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou conservar e persistir nas iniciativas anteriormente implementadas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no que concerne às ações vol-

25 O Pronatec foi um programa criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público. Ele busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Os cursos, financiados pelo Governo Federal, são ofertados de forma gratuita por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das redes estaduais, distritais e municipais de educação profissional e tecnológica. Também são ofertantes as instituições do Sistema S, como o Senai, Senat, Senac e Senar (BRASIL, 2018).

tadas à promoção da EPT em nosso país, a ampliação e a descentralização da rede de educação profissional em todos os estados da federação foram sobremaneira relevantes. O mesmo pode ser dito no que concerne ao fortalecimento da integração da EPT ao ensino médio nas escolas públicas, à expansão das parcerias firmadas com o sistema S e à concessão do incentivo de bolsas de estágios profissional remuneradas pelo Estado.

Segundo Oliveira (2009), até mesmo o discurso oficial observado nessas políticas foi sendo assumido pelo governo Lula, que passou a abraçar a retórica da inclusão social em vez do direito universal à educação. Isso não quer dizer que houve uma ausência total de iniciativas governamentais com a intenção de corrigir distorções no sistema educativo e de promover a redução de desequilíbrios provenientes das diferenças regionais. Nesse período, todavia, foi possível identificar ações importantes nesse sentido, como a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), a firme defesa do MEC e o esforço para a organização da Conferência Nacional de Educação (Conae), tendo como tema a construção de um sistema nacional de educação articulado (OLIVEIRA, 2009).

Dessa maneira, as políticas educacionais do governo Lula, nos seus dois mandatos, podem ser consideradas como políticas ambivalentes. Em determinados momentos, apresentam rupturas e em outros conservam iniciativas, primando pela permanência no que se refere às políticas anteriores. O resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988 caminhou junto com o aumento de padrões educacionais e dos índices de competitividade do Brasil no cenário internacional.

Na visão de Oliveira (2009), tal ambivalência, que marcou sobremaneira as políticas educacionais do governo Lula, principalmente no decorrer do seu segundo mandato, foi um fator que o diferenciou substancialmente do governo anterior, o qual não procurou essencialmente defender os princípios e dispositivos conquistados na Constituição Federal da República de 1988. Assim, a gestão do ex-presidente Lula acabou por se constituir como uma importante referência na condução das políticas de educação no país. Nessa direção, cita-se a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007, que passou a ser apresentado como um instrumento capaz de oferecer uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados, o que se dá por meio de trinta ações que repercutem sobre os diversos níveis e modalidades educativas.

Para Marques (2018), a expansão da educação profissional, pública e privada, mostrou ser um dos principais legados deixados pelos gover-

nos dos ex-presidentes Lula (2003 a 2011) e Dilma (2011 a 2015), segundo constatou na análise feitas acerca das ações desenvolvidas no campo da educação profissional, com base no levantamento bibliográfico de documentos institucionais de programas de governo implementados à época, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Proinatec), bem como das demais medidas políticas adotadas com o intuito de expandir tal modalidade de educação.

De acordo o autor supracitado, os dados obtidos em sua pesquisa, que apontam para o crescimento no número de matrículas na educação profissional durante o período analisado, devem ser analisados em um recorte que vai além de medidas educacionais e também devem considerar a dimensão econômica. Foi possível atestar que um dos fatores que incentivaram o fomento a essas políticas educacionais foi a economia, sendo sua elaboração e implementação, essencialmente, frutos da busca por melhores níveis econômicos, novos perfis de mercado, atração de investimentos e captação de recursos por meio de incentivos internacionais.

Nesse sentido, destacamos a expansão de instituições de educação profissional no governo Lula, lembrando que uma das modalidades que teve um crescimento expressivo no seu quantitativo de *campi* instalados foi a educação profissional, na qual se enquadra o ensino técnico e tecnológico. Foram, inclusive, construídos, reformados e ampliados muitos Institutos Federais (IF) que ofertam cursos de licenciatura e tecnologias, multiplicando o número de matrículas pelo país, os quais chegaram a municípios e regiões antes desprovidas da oferta de tais cursos (MARQUES, 2018).

Um dos líderes políticos do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, no pronunciamento de 11 de agosto de 2011, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará, ao se referir às conquistas do governo do presidente Lula, destacou a universalização da educação, a qualidade do ensino e a valorização da educação profissional, mediante a expansão de universidades e institutos federais:

Nós conquistamos avanços nos últimos tempos, a partir do presidente Lula, mas eu não vou esquecer aqui os avanços, as conquistas que nós fizemos quando eu fui prefeito em minha cidade, porque lá nós temos um compromisso, um exemplo, um compromisso de determinação, para universalizar a educação, para ter uma escola de qualidade, um ensino de quali-

dade, de valorização de profissionais. E acho que esse exemplo vem se tentando no Brasil a partir do governo do Presidente Lula, que tem uma visão fundamental até da importância da valorização tanto do ensino superior, que expandiu de forma exponencial a formação das universidades e os institutos federais da educação tecnológica. Não é pouca coisa. O Brasil que vinha a cem anos, de 1909, que foi no Pecém o primeiro Instituto federal de educação tecnológica aqui no Brasil, e de lá pra cá 140 foram construídos no governo Lula, foram 358 novas escolas (ATA 01, 2011, p. 04).

Em consonância com uma perspectiva de desenvolvimento baseada no crescimento econômico, no ano de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.095, o qual se constitui como uma das primeiras medidas para garantir uma elevação na oferta de cursos técnicos e superiores na educação profissional. Tal Decreto foi uma clara sinalização de que o governo desejava dar início ao processo de reestruturação da rede de educação tecnológica. Isso se deu com os inúmeros investimentos em mais *campi*, estrutura física, pessoal e novos cursos, os quais objetivaram suprir as demandas do mercado e dos planos econômicos do governo, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dessa forma, torna-se evidente que os incentivos do governo federal para a educação profissional, especialmente por meio da expansão dos IFs promovida na gestão do ex-presidente Lula, foram permeados, em sua essência, por objetivos econômicos que giraram em torno da sua utilidade quanto à formação de mão de obra qualificada para atender às metas de desenvolvimento desenhadas para o país, seja dentro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O próprio Pronatec, um programa que objetivou expandir e interiorizar a educação profissional por meio do pagamento de bolsas financiadas pelo poder público, foi reflexo desse processo de busca pelo atendimento às necessidades do setor privado, o qual foi duplamente beneficiado, pois também recebeu recursos por intermédio do Sistema S²⁶ para qualificar sua força de trabalho sem ônus financeiro.

26 Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest) (BRASIL, 2021).

Para Marques (2018), todavia, não foi aplicado no país um verdadeiro projeto de educação, baseado numa política de Estado, destinada a promover uma real mudança na seara educativa e capaz de direcionar mais investimentos públicos para garantir uma educação gratuita e de qualidade; uma educação que se incline no sentido de promover o desenvolvimento social e não só se preocupe em multiplicar os dividendos dos donos do capital privado, os quais, de maneira recorrente, costumam tratá-la como um produto a serviço do aumento da produtividade dos seus negócios e da alavancagem dos seus lucros.

Há quem entenda que, uma vez convertido em eixo principal do desenvolvimento, o investimento em educação pode ensejar melhores empregos e salários, maior inclusão social, incremento no consumo, melhoria no setor produtivo e no comércio, mais competitividade e aumento na arrecadação de impostos para arcar com programas sociais. Contudo, para Favaro e Tumolo (2016), o maior obstáculo para a consolidação dessa proposição é a falta de vontade política de empresários e políticos, que só admitem a importância da educação no plano da retórica, ignorando a prática.

Lembram esses autores que, para Saviani, a educação é a força motriz da economia, ou seja, o verdadeiro motor do desenvolvimento. Por isso, deve ser tida como eixo do projeto de desenvolvimento adotado pelo país, projeto esse que deve objetivar a melhor distribuição de renda e a redução das desigualdades socioeconômicas. Concluem que, quando a educação para o desenvolvimento se torna o eixo da economia, torna-se mais fácil enfrentar problemas referentes às desigualdades, ao meio-ambiente e à infraestrutura, mas, “como sua estratégica política exige o investimento público em educação, um grande obstáculo passou a ser o neoliberalismo” (FAVARO; TUMOLO, 2016, p. 564).

Para Guilhon e Lima (2012), a existência de problemas estruturais no mercado de trabalho brasileiro se expressa nos altos índices de informalidade, na profunda precarização dos postos existentes e na baixa qualificação da força de trabalho. Essa espécie de deterioração do mercado de trabalho, centralmente marcada pelos fantasmas do desemprego e das relações informais, intensificou-se à medida que as políticas econômicas de cunho recessivo e os ajustes estruturais do aparelho estatal foram ganhando força. Nesse sentido, os programas inscritos no Sistema Público de Emprego (SPE), a partir dos anos 1990, por atuarem predominantemente sobre os condicionantes da oferta de trabalho, acabaram comprometidos em seus resultados, uma vez que iam de encontro às políticas

de austeridade propostas pelo modelo de desenvolvimento neoliberal adotado pelo país.

As questões estruturais que envolvem o mercado de trabalho no Brasil parecem ter passado ao largo do pronunciamento de 11 de agosto de 2011, de um parlamentar da Câmara dos Deputados, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará, que entendeu que os beneficiários “reincidentes” do seguro desemprego, que se recusam a fazer cursos de qualificação profissional, deveriam ter suspenso o benefício, considerando, ainda, a baixa escolarização das famílias beneficiárias do Bolsa Família:

Então, aquele trabalhador que já é a segunda, terceira, quarta, quinta vez que ele entra no Seguro Desemprego, tem alguma coisa aí dentro, ou é pilantragem ou efetivamente ele não consegue se adaptar ao mercado em face da sua formação. Ele será dirigido através do Sine – Sistema Nacional de Empregos, em articulação com quem está realizando o Pronatec na cidade, ele será encaminhado para um curso de qualificação profissional, para habilitá-lo ao mercado, e se ele se negar a fazer, aí sim, ele perde o benefício. Quarenta por cento dos reincidentes no Seguro Desemprego não concluíram o ensino médio. Isso é grave, pode ser aí uma anomalia da não permanência do trabalhador no mercado de trabalho. Já disse, 52% das famílias do Bolsa Família, têm apenas 4 anos de formação (ATA 01, 2011, p. 08).

Na verdade, o referido parlamentar demonstra desconhecer que o seguro-desemprego que foi introduzido em 1986 e a partir de 1988 passou a integrar a seguridade social, conforme disposto no artigo 7º da Constituição Federal, que trata dos Direitos Sociais, possui objetivos, regras e fonte de financiamento²⁷ próprias, segundo a Lei 7.998/90. O benefício destina-se ao provimento da assistência financeira temporária ao trabalhador que foi dispensado involuntariamente do emprego, sem justa causa, objetivando prover assistência financeira temporária ao desempregado quanto busca um novo emprego, mediante o acesso a ações integradas

27 O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS –, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970 (BRASIL, 2022).

de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Se não o desconhece, no mínimo, podemos afirmar que seu pronunciamento passa ao largo dos problemas estruturais do mercado de trabalho no Brasil ao invocar a falta de adaptação ou qualificação do trabalhador às exigências do mercado.

Sabemos que a atuação de instituições como o Sistema Nacional de Emprego – Sine²⁸ –, na intermediação de mão de obra, ou mesmo a implementação de programas como o Pronatec, na qualificação dos alunos, são capazes de reverter por si só o quadro marcado pelo processo de precarização que afeta o mundo do trabalho, com reflexos no crescimento da informalidade e na ampliação do desemprego.

Cardoso (2015) entende que não se pode restringir desenvolvimento à dimensão econômica e que são necessários impulsos e estímulos direcionados aos novos processos de desenvolvimento econômico, de inovação e de progresso técnico. Para tanto, são necessárias instituições que atuem com o propósito de melhorar os fatores de produção e dinamizar a atuação empresarial. A função estatal, nesse processo, seria a de assegurar a assunção destes objetivos: o progresso técnico e a redistribuição de rendimento, atuando diretamente na redução dos profundos desequilíbrios externos e dos processos inflacionários, sendo urgente, para a quebra da relação de desigualdade, o fomento a políticas de industrialização nos países não centrais. Nesse sentido,

Caberia ao Estado um papel essencial na criação de um ambiente propício ao uso dos habituais instrumentos de política econômica (apoio a novos setores industriais e fixação de tarifas protecionistas) favoráveis ao arranque e consolidação dos setores industriais (CARDOSO, 2015, p. 34).

Um líder do grupo dos políticos, ao destacar o estímulo dado por parte do governo federal a programas que impul-

28 O Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi criado em 1975 sob a égide da Convenção nº. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orienta cada país-membro a manter um serviço público e gratuito de emprego para a melhor organização do mercado de trabalho. A partir da Lei 7.998/1990 e suas alterações, as ações do Sine passaram a ser entendidas como parte do Programa do Seguro-Desemprego. A execução das ações no âmbito do Sine ocorre mediante a celebração de Convênios Plurianuais do Sine com as Unidades da Federação, com municípios com mais de 200 mil habitantes e com entidades privadas sem fins lucrativos. As principais ações disponibilizadas por essa rede de atendimento são a intermediação de mão de obra e a habilitação ao seguro-desemprego. Em busca de promover a integração preconizada pela Lei 7.998/1990, porém, um crescente número de postos também provê encaminhamento para cursos de qualificação social e profissional (BRASIL, 2022).

sionassem a oferta de educação profissional no Brasil e dinamizassem os arranjos produtivos locais, enfatizou a necessidade de custeio para a educação profissional, ao se referir ao programa Brasil Profissionalizado²⁹:

Então, em 2007 é que começa a ter essa educação profissional muito em sintonia com o Brasil Profissionalizado, porque o Brasil Profissionalizado foi aberto na época que o presidente era o Lula, o ministro eu acho que era o Haddad, e ele tinha o recurso pra investimento em prédio, em laboratório, eles não pagavam o custeio, então o Ceará entrou nessa política fortemente, foi o estado que mais aderiu. Então assim... eu acho que os fatores são esse contexto nacional, o contexto nacional foi muito importante. Nós recebemos o Mec aqui, fomos lá, essa necessidade de atrelar o desenvolvimento industrial, o desenvolvimento como um todo, não só o industrial. Então eu acho que são esses fatores, mas se eu tivesse que dizer só um fator, eu diria que foi a política nacional do Brasil Profissionalizado foi o fator mais forte pra que o estado fizesse essa adesão. E esse dado também que a gente sempre tem que repetir que é a baixa quantidade de pessoas no estado com formação técnica, no estado não, no Brasil, né? A gente até diz, pra cada quatro pessoas formadas tem um técnico, ao inverso do mundo, ao inverso da Alemanha, da Europa (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Do trecho, podemos compreender que o fomento às políticas públicas de EPT no Brasil e no Ceará representa a resposta dada pelo Estado no sentido de criar um ambiente favorável à instalação de indústrias, visando, em última análise, alavancar o crescimento econômico da região. Ao citar o “Brasil Profissionalizado”, programa federal que destinou recursos para financiar a expansão da EPT, o entrevistado revela que o Estado investiu recursos públicos para suplantiar o gargalo do baixo número de pessoas com formação de nível técnico, com a intenção clara de

29 Iniciativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Brasil Profissionalizado buscou o fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais de educação profissional. Instituído no ano de 2007, foi criado por meio do Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro daquele ano. O Programa atuou no fomento de ações que visavam à expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2018).

promover o desenvolvimento a partir do progresso tecnológico e da dinamização econômica.

Na formulação dos novos projetos de desenvolvimento econômico para países periféricos, é notória a preocupação em reduzir os níveis de concentração de renda e, conseqüentemente, controlar o alastramento da pobreza, bem como fomentar políticas públicas orientadas segundo os novos paradigmas de desenvolvimento e as mudanças que se processam no mundo do trabalho. O acesso universal a uma educação de qualidade tem sido considerado uma condição necessária à alavancagem do desenvolvimento nacional, do mesmo modo que se diz urgente a promoção de uma série de ajustes estruturais e o estímulo à execução de programas políticos voltados à articulação dos diversos setores diretamente envolvidos nesse processo.

A alavancagem do desenvolvimento econômico tem justificado sobremaneira os projetos de investimento em políticas públicas de educação profissional, no Brasil, de modo geral, e no estado do Ceará, de modo específico. É o que podemos observar nas palavras mais recorrentes nas falas dos entrevistados quando se referem às motivações que levaram o governo federal e o governo estadual a aplicar recursos em EPT nos últimos anos de governos do Partido dos Trabalhadores:

Figura 2 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro a motivação para o investimento público em EPT



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

De acordo com a maior parte dos entrevistados, o principal motivo para que o nosso país, e mais especificamente o estado do Ceará, ampliasse os investimentos públicos em educação profissional e tecnológica (EPT) nos últimos anos foi a promoção do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o crescimento econômico nacional seria alcançado com a implantação de uma política pública de EPT que oferecesse aos jovens um ensino profissionalizante capaz de lhes conceder a oportunidade de ingresso no mundo do trabalho. A mão de obra mais qualificada representaria um elemento de atratividade para a instalação de indústrias no Nordeste, por exemplo.

Nesse raciocínio, a atração de investimentos advindos da iniciativa privada propiciaria a implementação de grandes projetos capazes de alavancar a economia em termos de crescimento, o que poderia gerar um efeito multiplicador na região que abriga a escola profissional, melhorando indicadores ligados a métricas de produção e consumo locais, além de poder impactar positivamente no grau de empregabilidade dos jovens egressos de tais instituições de ensino.

Ao tempo em que muito se confunde crescimento com desenvolvimento econômico, acreditamos ser necessário pensar o mundo do trabalho no contexto dos impactos das transformações recentes do capitalismo sobre questões ligadas a emprego e renda, bem como à nova racionalidade gerencial.

Nesse ponto, por tudo que foi exposto em relação ao projeto de desenvolvimento guiado pelo neoliberalismo, que se mostra insuficiente para reduzir as disparidades sociais, o crescimento desenfreado da concentração de renda e os níveis de desemprego, convém perguntar: qual o papel do Estado diante das novas competências demandadas do trabalhador?

4 O PROJETO NEOLIBERAL E A PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS

Nesta seção iremos abordar as diferentes perspectivas de Estado no decorrer dos tempos, iniciando a análise com o conceito de governamentalidade trazido por Foucault (2015). Iremos destacar o papel do Estado na geração de emprego e renda, evidenciando o seu posicionamento perante a economia. Para isso, falamos sobre o Estado capitalista descrito por Marx, o Estado do bem-estar social defendido por Keynes (que pregava uma maior intervenção estatal na economia) e o Estado mínimo (que prima pela diminuição da intervenção do Estado na economia) estudado por Hayek (2010) e Friedman (1985).

Serão discutidas as reformas orientadas pela ideologia neoliberal, bem como os fatores que influenciaram no fortalecimento das relações Estado-mercado. Ao abordar a adequação do Estado ao neoliberalismo, discutiremos a atuação das forças políticas e econômicas que induziram à crise financeira do sistema capitalista em 2008, crise essa que foi protagonizada pela ascensão do fundamento especulativo em nível internacional.

O problema do agravamento da distribuição desigual de renda e riquezas no mundo será abordado sob a ótica de Piketty (2014) e Dardot e Laval (2016), tratando do processo de liberalização financeira e desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas como forma de ampliar as injustiças distributivas e reforçar os altos níveis de concentração de renda. O índice de Gini é usado como parâmetro para mensurar e comparar o grau de desigualdade entre os diferentes países. Iremos ver que as perspectivas de superação do desemprego e a tendência de ampliação da informalidade se apresentam como fatores decisivos para estancar as possibilidades de mobilidade social e maximizar as desigualdades de renda.

Ao falar da reestruturação produtiva e do mercado de trabalho, chamamos a atenção para a ascensão da “era da desertificação neoliberal” proposta por Antunes (2018), que compreendeu o período dos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcado pela consolidação de um projeto nacional excludente baseado no ideário neoliberal. Dentre as ações tomadas pelo poder público naquele momento, tivemos: privatizações, desregulamentações, financeirização da economia, elevação da taxa básica de juros e encolhimento das funções estatais.

Também será evidenciada a postura de continuidade a tais políticas assumida nos dois mandatos do governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), nos quais observamos a ascensão de fenômenos

como: a formalização do trabalho, os baixos salários, a terceirização, a ampliação do emprego no setor de serviços, a elevação da taxa de rotatividade, a pouca proteção social, as políticas públicas redistributivas e a promoção do crescimento econômico. Esse período foi marcado pelo protagonismo das agências multilaterais ao estabelecer metas de manutenção da estabilidade econômica, de controle da dívida externa e de equilíbrio fiscal, todas voltadas para o alcance de uma maior eficiência no serviço público.

Mostraremos como o advento de uma sociedade pós-industrial, assim chamada por De Mais (1999), que utiliza o conhecimento como um elemento central para a maximização dos lucros empresariais, sufoca o estímulo à produção crítica e à luta política dos trabalhadores, num movimento que acaba por interferir na reconfiguração do mercado de trabalho, especialmente ao demandar dos trabalhadores o desenvolvimento de novas competências, obtidas, via de regra, por meio da educação profissional. Iremos perceber que esse novo desenho de mercado irá conduzir o Estado a implementar reformas estruturais que impactam as relações trabalhistas.

O Sistema Público de Emprego foi uma das iniciativas do poder público direcionadas à inserção de jovens no mercado de trabalho, trazendo no seu bojo a prestação de serviços, como é o caso da qualificação profissional. Nessa esteira, apresentamos uma série de planos e programas lançados pelo governo federal desde o ano de 1996 com o intuito de promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho, do Planfor (1996) ao programa Jovem Aprendiz (2018). Deixamos claro que tais políticas públicas devem atuar no sentido de dar rapidez e eficiência aos processos interativos entre a oferta e a demanda por força de trabalho, buscando compatibilizar os perfis de ofertantes e demandantes.

Ao final desta seção, abordaremos, além de algumas noções sobre trabalho vivo, proposições como as de Karl Marx, Hannah Arendt e Christophe Dejours para dizer das novas competências demandadas dos trabalhadores, as quais compreendem não só conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA), mas também levam em consideração, de acordo com Dutra (2004), a entrega da pessoa para a organização, ou seja, o valor agregado deixado pelo trabalhador à empresa.

A proposta deste capítulo é colocar em perspectiva a utilização das políticas de educação profissional, que tem como público-alvo os jovens, para a consolidação de um projeto neoliberal que prima pela precarização no mundo do trabalho.

4.1 Alianças entre Estado e mercado

Entender como se deu a evolução histórica da concepção de Estado iniciando a partir da era moderna da humanidade ajuda-nos a compreender como o projeto neoliberal encontrou no Estado um forte aliado. Decerto, a concepção moderna de Estado foi modificada no decorrer do tempo, principalmente pela tese do chamado contratualismo³⁰, trazendo a ideia de que o ente estatal teria nascido da celebração de um pacto capaz de legitimar sua existência.

Foucault (2015) empregou o termo “governamentalidade” para dizer da transformação do “Estado de justiça” da Idade Média, do qual nos fala Maquiavel, em “Estado administrativo” no ocidente, no qual o poder chamado de governo e seu conjunto de saberes buscam alcançar a disciplina e a soberania por meio de instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas que têm a população como alvo do poder e dos dispositivos de segurança, tidos como instrumentos técnicos essenciais para a promoção do controle social.

Ao falar da crise dos “Estados feudais”, os quais foram governamentalizados pouco a pouco ainda nos sécs. XV e XVI, Foucault (2015) aborda a importância da relação entre os seguintes fatores: segurança, população e governo. O autor aponta para a multiplicidade das artes de governar que surgiram entre os sécs. XVI e XVIII, evidenciando tópicos relevantes que marcaram a transição desse “Estado de justiça”, ao qual se submetia uma sociedade da lei baseada na territorialidade feudal, para um “Estado administrativo” que passou a contar com uma sociedade regulada pela disciplina, pela valorização do saber econômico e por regulamentos.

Segundo Foucault (2015, p. 430),

são as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado [...] portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido com base nas táticas gerais de governamentalidade.

30 O contratualismo é uma teoria política e filosófica baseada na ideia de que existe uma espécie de pacto ou contrato social que retira o ser humano de seu estado de natureza e coloca-o em convivência com outros seres humanos em sociedade. Foram filósofos contratualistas os ingleses Thomas Hobbes e John Locke e o suíço Jean-Jacques Rousseau. Os filósofos contratualistas tratam o estado de natureza, inclusive, como um momento hipotético e didaticamente desenvolvido para explicar o surgimento da sociedade. A teoria contratualista, por sua vez, foi pela primeira vez descrita na Inglaterra, no século XVII, pelo filósofo e teórico político Thomas Hobbes (PORFÍRIO, 2022).

Da passagem, entendemos que o “Estado de governo”, proposto pelo referido autor, deve considerar como elemento central a “massa da população”, considerando seu volume e sua densidade, marginalizando o protagonismo até então dado ao fator “território”. Constitui-se como um Estado que controla a sociedade por meio dos dispositivos de segurança, tendo como alvo principal a população e como estratégia essencial a utilização da instrumentalização do saber econômico.

Nessa perspectiva, diversos autores se ocuparam em justificar a existência do Estado sob os mais variados argumentos, dentre eles tivemos: Locke, Montesquieu, Hobbes, Rousseau, Hegel, Marx, dentre outros. Essa linha de evolução de pensamento se estendeu desde a propagação da ideia do liberalismo, afirmando que a existência do Estado era inevitável para assegurar a paz social e que ele deveria se manter afastado do mercado, passando pela ideia de Hegel na qual o Estado seria a mais alta obra da razão, fruto da máxima consciência dos indivíduos, ao entendimento de Marx, que inaugurou a tese de que o Estado capitalista não seria neutro, tampouco existiria em função da preservação do bem comum, sendo, portanto, um instrumento da classe dominante para salvaguardar a propriedade privada.

É importante ressaltar que a concepção de Marx sobre o Estado, que o considera como uma instituição que, acima de todas as outras, tem como principal intuito assegurar e conservar a dominação e exploração da classe trabalhadora, na qual os gestores estatais funcionam como verdadeiros porta-vozes dos interesses comuns a toda a burguesia, foi elaborada em meio a um contexto histórico marcado pelo processo de lutas urbanas, especialmente as Revoluções de 1848, também chamadas de Primavera dos Povos³¹, as quais trouxeram em seu bojo inúmeras reivindicações ligadas à necessidade de se promover reformas estatais que provocassem impactos positivos sobre a massa trabalhadora (BOT-TOMORE, 1983).

31 Uma série de revoluções ocorridas na Europa Central e Oriental que eclodiram em função de regimes governamentais autocráticos, de crises econômicas, do aumento da condição financeira e da falta de representação política das classes médias e do nacionalismo despertado nas minorias da Europa central e oriental, que abalaram as monarquias da Europa, onde tinham fracassado as tentativas de reformas políticas e econômicas. Este conjunto de revoluções, ocorrido em 1848, de caráter nacionalista, liberal, socialista e democrático, foi iniciado por uma crise econômica na França, e foi a onda revolucionária mais abrangente da Europa, embora em menos de um ano, forças reacionárias tenham retomado o controle e as revoluções em cada nação tenham sido dissipadas (RAPPORT, 2008).

Nessa trajetória histórica das concepções sobre o Estado, Keynes (1936), na obra intitulada “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, destaca o papel do Estado na geração de empregos, objetivando a expansão da demanda agregada e, conseqüentemente, da propensão para o consumo. Ou seja, o Estado, ao assumir uma postura ativa e decisiva no aumento do volume de emprego na sociedade, provoca um movimento de ampliação das vendas de produtos e serviços e, também, um nível maior de investimentos.

De acordo com Costa (2013, p. 78), “as idéias de Keynes e os seus princípios básicos de actuação acabaram por demonstrar funcionarem com a linha de separação entre individualismos de mercado e colectivismos de Estado, através de modelos que procuram conjugar as virtudes de ambos esses conceitos”, produzindo uma espécie de equilíbrio instável caracterizado pela dificuldade em promover os ajustes necessários, tanto no espaço como no tempo. O autor deixa claro que o papel do Estado, no tocante ao seu posicionamento perante a economia, deve ser marginal, fundamentando suas convicções não no aumento do tamanho da máquina estatal, mas sim no crescimento da procura agregada e do pleno emprego.

Ao abraçar essa concepção, as economias centrais consolidaram o Estado do bem-estar social, entendido como um Estado essencialmente paternalista e autoritário, marcado pela adoção de sucessivas medidas voltadas ao assistencialismo. Esse Estado, nas palavras de Bento (2003, p. 1), “[...] começou a ser engendrado a partir das críticas e do conseqüentemente esgotamento dos postulados do liberalismo econômico, já observável a partir do século XIX, mas que se tornou evidente com o fim da Primeira Guerra Mundial”.

Carvalho (2000) o define como um Estado que asseguraria ao cidadão, como direito político, uma renda básica para custear sua alimentação, saúde, habitação e educação, ou seja, o poder público atuaria como garantidor da sobrevivência dos seus cidadãos. Assim, o exercício da cidadania se traduzia na luta pela realização de um direito que tinha, em última análise, o objetivo de propiciar a melhoria de vida dos indivíduos. No Estado de bem-estar social, acreditava-se que as políticas sociais deveriam ter como objetivo o pleno emprego, com ocupações laborais em tempo integral, estáveis e bem remuneradas, tendo como parâmetro a ampliação do mercado de trabalho assalariado (BLASS, 2006).

Nesse entendimento, Avelar e Cintra (2007) afirmam que o referido Estado transcende à tradicional responsabilidade de garantir a ordem e manter a estabilidade, passando a atuar como um verdadeiro instrumen-

to de redução das desigualdades sociais, o que se deu por meio da intervenção econômica e da, cada vez mais abrangente, prestação de serviços públicos. Cabe lembrar que “bem-estar social significa a conjunção complexa e totalizante do desenvolvimento socioeconômico e político, para que se supere não somente a pobreza material, mas igualmente a pobreza política” (DEMO, 1994, p. 63). Trata-se, assim, de uma conquista dos cidadãos e não de uma simples concessão do Estado.

Tal pensamento, que prevaleceu até a década de 1970, acabou cedendo em virtude de reformas orientadas pela ideologia neoliberal, a qual pode ser entendida como uma espécie de teoria econômica contrária à elaborada por Keynes, uma vez que prega a redução do tamanho do Estado, além da concentração de investimentos públicos somente em áreas essenciais, como segurança, educação e saúde. Diante dessa perspectiva, temos que o “Estado mínimo”, proposto pelo neoliberalismo, passou a figurar como uma ideia oposta à de um Estado de bem-estar social.

Hayek (2010) afirma que uma das funcionalidades centrais do “Estado mínimo” seria contribuir para a disseminação de conhecimentos e informações, propiciando a descentralização de decisões e fomentando a construção de um ambiente apropriado para florescer uma economia dotada de flexibilidade. Ao se opor ao planejamento por parte do Estado, o referido autor evidenciou sua inclinação pela redução da magnitude estatal, especialmente no sentido de restringir sua função à salvaguarda do bom funcionamento do mercado; um Estado que deveria intervir apenas para assegurar a livre concorrência, garantindo a ordem e investindo somente em áreas remanescentes, de pouco apelo para a iniciativa privada, como é o caso da educação.

Friedman (1985) também ressalta a importância da diminuição no nível de intervenção do Estado na economia, reiterando a necessidade de as organizações públicas abandonarem o cumprimento das funções de planejamento e investimento econômico, dedicando seus esforços para o exercício do controle inflacionário por meio do aspecto monetário. O autor pensa o Estado como um ente de atribuições bem delimitadas quanto ao campo econômico, campo esse que deve ser controlado, em sua maioria, pelas empresas privadas. Sua proposta configura-se, portanto, como neoliberal e se estende às searas política e social, pois se baseia em uma tradição liberal do início do capitalismo, a qual atribui ao Estado o papel de regulador dos potenciais conflitos sociais existentes e de um convicto redutor de gastos sociais.

A ascensão do projeto neoliberal no Estado brasileiro contemporâneo está alicerçada no processo de consolidação do capitalismo como sistema econômico prevalecente em nossa sociedade. Segundo Hirschman (2002), entre os argumentos políticos usados pelos defensores do capitalismo estão aqueles que dizem respeito à definição dos interesses do Estado, o qual não deve ser motivado, em suas ações, pelas paixões que movem seus governantes, mas sim pela racionalidade da ideia do *interesse público* que, com o decorrer dos anos, passou a ser entendido, de forma restrita, como vantagem econômica para determinados grupos.

Fica claro que a vantagem e o interesse tornam os principais dogmas do liberalismo, bem como se concretizam como verdadeiros postulados centrais da teoria econômica. O interesse aqui tido sob a perspectiva de vantagem econômica para um grupo de pessoas refere-se ao sentido dos negócios, das aspirações e das vantagens limitadas aos aspectos materiais do bem-estar de uma ou mais pessoas. Nesse raciocínio, o governante deve seguir seus interesses e inclinar-se para a moralidade, abandonando suas paixões, tendo, assim, dificuldade para definir o interesse por meio de regras decisórias que possam ser usadas em situações concretas, uma vez que a arte de governar, ao misturar egoísmo e racionalidade, exigiria talento para transformar o interesse do governante em interesses dos vários grupos de governados (HIRSCHMAN, 2002).

Tais interesses estariam em consonância com os objetivos do capitalismo, um sistema que foi capaz de transformar antigas paixões do homem, antes condenadas e desprezadas por vários séculos sob o nome de ambição, amor do lucro e avaréza, em atividades notoriamente dignas. Esse movimento fez prevalecer, sobre toda a sociedade, o interesse de grupos com maior grau de influência sobre a cúpula governante do Estado. Esse ponto foi importante para o capitalismo porque o interesse desses grupos se traduzia na obtenção de vantagens materiais, as quais consolidavam sua posição privilegiada de poder e riqueza. Dessa forma, nas palavras de Hirschman (2002, p. 32), “[...] os interesses de grupos e indivíduos passaram a ser cada vez mais discutidos em termos de aspirações econômicas”.

Stiglitz (2010), ao abordar a relação Estado-mercado, faz uma análise de como o neoliberalismo consegue sobreviver à crise financeira de 2008, evidenciando os velhos e novos atores cruciais para a sobrevivência do projeto neoliberal em termos mundiais. O autor ressalta que, nas últimas quatro décadas, o neoliberalismo provou ser incompetente nas funções de promover justiça e produzir riquezas. Ele atesta que o experimento neoliberal, baseado na redução de impostos para os ricos, na desregulam-

entação desenfreada, na defesa de um mercado financeiro descontrolado, na errônea distribuição de incentivos e na aposta do sucesso incondicional de uma globalização econômica, mostrou-se um grande fracasso.

Para suceder o neoliberalismo, é apontada como uma das grandes alternativas políticas a ascensão da esquerda democrática, a qual defende um sistema econômico progressista, com uma agenda econômica prescrita de forma diferenciada, tendo quatro pilares como prioritários: a restauração do equilíbrio entre mercados, Estado e sociedade civil – reiterando ser tarefa do governo investir ativamente em educação; o reconhecimento de que a riqueza das nações é resultado da investigação científica; o enfrentamento do gradativo problema do poder do mercado concentrado por meio do aumento do poder das corporações; e a orientação para que haja o corte da ligação entre poder econômico e influência política (STIGLITZ, 2010).

O referido autor afirma que as consequências negativas provocadas por décadas de neoliberalismo só poderão ser revertidas por meio da implantação de uma agenda abrangente, elaborada com base nos quatro pilares citados. São reformas progressistas que devem ter o foco no combate a questões ligadas ao excessivo poder de mercado, diminuindo a influência do capital na política, e à redução da desigualdade de riqueza. Tal agenda tem de considerar a educação como uma fonte real de riqueza, propondo políticas públicas que assegurem os requisitos básicos de uma vida decente para todos os cidadãos, tais como: a segurança econômica, o acesso ao trabalho, um salário digno e uma educação de qualidade para seus filhos.

Segundo Stiglitz (2010), as economias necessitam de um equilíbrio entre o papel exercido pelos mercados e o papel desempenhado pelos governos, levando em consideração, aqui, a importante contribuição dada pelas organizações não governamentais. Em sua obra, é destacado ainda como as crenças econômicas afetam as políticas, revelando o elo existente entre essas crenças e a crise de 2008. O autor mostra que a referida crise foi consequência da ação de forças políticas e econômicas, apoiadas em interesses e ideologias, que ultrapassam a esfera do indivíduo em particular. Stiglitz (2010) atribui o ônus da crise aos mercados e às instituições financeiras que receberam incentivos que ele chama de “perversos”, os quais incentivaram a visão míope e o comportamento de risco dos banqueiros, ensejando problemas sistêmicos.

Em sua análise, o autor evidencia que a longa expansão da economia mundial, no período das intensas desregulamentações, quando se observou a ascensão do funcionamento de mercados sem restrições, per-

mitiu um grande crescimento econômico, porém não sustentado, uma vez que se mostrou um crescimento baseado no endividamento excessivo, ou seja, fundado em bases instáveis, num movimento em que o governo, repetidamente, era chamado para socorrer o mercado. A grande recessão econômica de 2008 foi, pois, uma consequência inevitável da implementação de políticas moldadas por interesses especiais formatados pelo mercado financeiro.

Para Stiglitz (2010), essa crise revelou falhas fundamentais no sistema capitalista, especialmente na versão peculiar que surgiu na última parte do séc. XX nos Estados Unidos, as quais fizeram parte do que chamou de “fundamentalismo de mercado”, que triunfou em muitos países da América do Sul por mostrarem repetidas estatísticas de crescimento. No entanto, revelou-se um crescimento baseado em altos níveis de endividamento que não mais suportou os índices insustentáveis de consumo. As altas dívidas contraídas acabaram, em muitos casos, conduzindo as economias a um colapso, provocando estagnação ou recessão e, por consequência, a intensificação dos desequilíbrios comerciais e das desigualdades.

Para que possamos reduzir a probabilidade de crises futuras, de modo que sejam mais curtas e afetem menos vítimas inocentes, é necessário que reconheçamos as falhas nas respostas políticas inicialmente dadas à crise de 2008 provocada por ações, decisões e argumentos utilizados pelos envolvidos no setor financeiro, os quais criaram um sistema que falhou decisivamente. Assim, para que haja um crescimento robusto construído em bases sólidas e que garanta que seus frutos sejam compartilhados pela grande maioria dos cidadãos, faz-se urgente criar uma estrutura reguladora que sirva para promover o crescimento e a estabilidade (STIGLITZ, 2010).

Harvey (2006) ressalta a importância do fundamento especulativo, inerente à lógica interna do capitalismo, no processo de adequação do Estado ao neoliberalismo, lembrando que na modernidade dava-se destaque ao uso do capital fixo na produção em massa e à busca por mercados estáveis, padronizados e homogêneos. Já num contexto de pós-modernidade, nota-se que a busca passa a ser pela flexibilidade, pela ficção, pela fantasia, pelo imaterial, pelo capital fictício, pelas imagens, pela efemeridade, pelo acaso e pelos nichos de consumo. Além disso, tem-se a exploração da capacidade de trabalho unida à aceleração do ritmo de vida, que acabam gerando problemas de superacumulação. Dá-se ênfase à lucratividade, ao expansionismo, ao imperialismo, à lógica de circulação

do capital, ao aparato ilusório, ao fetichismo, à alteridade, à reprodução mecânica de valores e crenças e à exploração de contradições.

Para Harvey (2006), a produção em massa, que envolve pesados investimentos em capital fixo, requer condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, e, para isso, o Estado se esforça para controlar ciclos econômicos com a combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias. O que ocorre num contexto de protagonismo do regime de consumo de massa padronizado gera opressão frente às classes menos favorecidas. A política de expansão industrial para países em desenvolvimento se deu especialmente pela intensificação da competição internacional, porque neles os contratos de trabalho são desrespeitados ou existem precariamente.

O capitalismo é tecnologicamente dinâmico, muito em virtude das leis de mercado que pautam a livre e intensa concorrência e dos delicados contextos que envolvem os conflitos de classes que lhe são inerentes. As lutas sociais são confinadas e mascaradas por uma indiscriminada insegurança no mercado de trabalho, pelas incertezas quanto à incorporação de inovações tecnológicas ao ambiente laboral e pela instabilidade provocada pela supremacia dos sistemas de crédito. Isso se dá em meio ao processo de ascensão dos serviços e à redução de parques industriais, ao mesmo tempo em que se tem o estímulo ao consumo desenfreado como alavanca de uma economia reestruturada, a qual busca uma nova força de trabalho capaz de dar maior lucratividade aos negócios.

O redesenho de um novo modelo de desenvolvimento econômico tem como pano de fundo a grande crise enfrentada pelo capitalismo. Ainda nos primeiros anos da década de 1970, o redesenho teve como uma das suas principais causas o desequilíbrio característico dos sistemas de produção cujos paradigmas se baseavam no fordismo³² e no taylorismo³³. Essa situação de descompasso entre produção e consumo acabou demandando a ascensão de novas estruturas produtivas, as

32 Termo criado por Henry Ford, em 1914. Refere-se aos sistemas de produção em massa (linha de produção) e gestão idealizados em 1913 pelo empresário estadunidense Henry Ford, autor do livro “Minha filosofia e indústria”, fundador da Ford Motor Company, em Highland Park, Detroit. Trata-se de uma forma de racionalização da produção capitalista baseada em inovações técnicas e organizacionais que se articulam tendo em vista, de um lado, a produção em massa e, do outro, o consumo em massa, ou seja, esse conjunto de mudanças nos processos de trabalho (semiautomatização, linhas de montagem) é intimamente vinculado às novas formas de consumismo social (CANNIZZARO, 2020).

33 O Taylorismo, também chamado de “Escola da Administração Científica”, na Administração é um exemplo clássico do reducionismo. O reducionismo faz com que as pessoas raciocinem dentro de jaulas mentais, como se cada raciocínio estivesse dentro de um escaninho ou compartimento intelectual apropriado para cada tipo de problema (CHIAVENATO, 2002).

quais tiveram que apontar para a consolidação de um processo de produção e para a acumulação industrial mais flexível. No entanto, sabemos que as grandes mudanças no ambiente produtivo, trazidas pelo processo de reestruturação, não abandonaram por completo os princípios norteadores do paradigma fordista/taylorista, os quais persistem em conviver com os sistemas de produção contemporâneos e visam, em suma, à máxima racionalização da produção e, por consequência, dos lucros auferidos pelos empresários.

Nesse contexto, o toyotismo surge como resposta administrativa para a respectiva crise. Assim sendo, “os requerimentos sociotécnicos da nova máquina da Quarta Revolução Tecnológica se intervertem na nova ideologia da ‘gestão por competência’, forma da subsunção formal-intelectual do trabalho ao capital sob o espírito do toyotismo” (ALVES, 2011, p. 76). O sistema toyotista procura por *trabalhadores flexíveis*, capazes de lidar com as mudanças no processo produtivo e de enfrentar os eventuais imprevistos, além de requerer polivalência e a permanente atualização de suas competências. A ideologia da formação profissional estaria impregnada do espírito do toyotismo, sendo a medida da empregabilidade do trabalhador um reflexo de sua flexibilidade e polivalência.

A adesão a um modo mais flexível de produção passou a ser uma meta estipulada para muitos países; um desejo que vinha intimamente acompanhado pelo processo de flexibilização do trabalho frente à cadeia produtiva. Dessa forma, a reestruturação produtiva só se tornou possível em virtude da ascensão do pensamento econômico baseado nos preceitos neoliberais, os quais permitiram incrementar o volume de capital acumulado por parte dos empresários e que tornaram viável a multiplicação de postos de trabalho, inclusive temporários, em diversos setores da economia. Ao incorporar novas tecnologias, a maior flexibilidade do trabalho propiciou mais eficiência ao processo produtivo, revigorando o sistema capitalista que, agora, repousa sobre os argumentos do projeto neoliberal.

Tal processo de reestruturação se dá em uma sociedade que Harvey (2006) chama de “pós-moderna” e que é denominada por De Masi (1999) como “sociedade pós-industrial”, a qual convive com a ascensão das democracias representativas, do neoliberalismo frente ao Estado do bem-estar social, das instituições flexíveis e do participacionismo. Essa sociedade tem na produção de ideias e no fornecimento de serviços um setor econômico dominante, com destaque para o setor terciário de transportes, comércio, finanças, seguros, saúde, instrução, administração, pesquisa científica, cultura e lazer. O seu fator de coesão se baseia

na solidariedade programada, em redes múltiplas de comunicação e nas novas tecnologias eletrônicas que tendem a encurtar distâncias e transformar o planeta na “aldeia global” de que nos fala McLuhan (1971), por dizer de um mundo no qual todos estariam de certo modo interligados.

Na sociedade pós-moderna ou pós-industrial, os atores sociais centrais são técnicos, mulheres, cientistas, administradores da informação e intelectuais, numa estrutura de classe formada por dirigentes e dominantes, além de contestadores e dominados. Porque conta com uma metodologia baseada na desregulamentação e descentralização, sob uma dimensão transnacional permeada por conexões telemáticas e televisivas de todos os lugares, há vantagens como a educação em massa, o acesso às informações, ao lazer, à invenção da natureza e à redução da incerteza.

Entretanto há, também, desvantagens, como: a manipulação dos meios de comunicação, a direção externa segundo diretrizes sugeridas por organismos internacionais, o controle externo realizado por instituições multilaterais, a massificação do consumo de produtos e serviços, a marginalização das pessoas socialmente mais vulneráveis, a naturalização do desemprego como fenômeno inerente às sociedades capitalistas e a indiferença quanto à fadiga psíquica imposta aos trabalhadores.

De Masi (1999) utiliza o termo “sociedade programada” para designar a chamada “sociedade pós-industrial”, na qual cada indivíduo acumula papéis diversificados, alguns mais inclinados ao polo hegemônico e outros mais próximos da subalternidade. Essa segregação enfraquece a capacidade de mobilização social, haja vista o progressivo crescimento da disparidade entre pessoas dominadas e dominantes. Isso é agravado pela grande diferença entre o momento em que são tomadas as decisões pelos dominantes (os grandes grupos econômicos) e o lapso de tempo necessário para que os dominados (no caso, os trabalhadores) percebam o real alcance de tais escolhas.

São características da sociedade programada a difícil identificação do local de produção de um objeto qualquer, a dificuldade em situar no tempo e no espaço as novas relações sociais. Como consequência da ascensão de tal sociedade, temos: a queda da imagem de duas classes sociais contrapostas, menos clareza na identificação do país e do organismo ao qual deve ser atribuída a verdadeira paternidade de um produto ou de uma pesquisa e a confusão provocada pela modificação hierárquica entre as várias nações.

As transformações, portanto, podem ser elaboradas ao infinito; não existe um único caminho. O mais correto, para resolver cada problema

e os objetivos, é definido com antecedência no que se refere ao exame dos fatores externos que condicionariam sua execução. Uma sociedade baseada na resposta programada é tida como capaz de maximizar a produção de forma diferenciada, com o uso do saber como a principal força produtiva. Em meio ao reforço de uma competição assimétrica entre as diferentes nações pelo domínio da informação, os países em desenvolvimento ficam em desvantagem por sofrerem com obstáculos ligados à produção do conhecimento.

A sociedade que tem como seus recursos principais a inteligência, o conhecimento, a criatividade, as informações, os laboratórios científicos e culturais, igualmente tem relações com o tempo e o espaço peculiares, observando-se a ascensão dos profissionais liberais, dos técnicos, dos cientistas, da indústria do lazer e da tecnoestrutura. Orienta-se para o futuro com cenários e previsões em longo prazo, com um ritmo de trabalho escolhido e individualizado, amparado no próprio indivíduo, com uma vida baseada no lazer. Embora conte com recursos eletrônicos, com a informática, com a biogenética e com as tecnologias intelectuais e adequadas, apresenta desafios ligados à qualidade de vida, à saúde psíquica, ao conformismo, à guerra, às necessidades pós-materialistas e à preocupação com o ambiente.

Assim, temos que “na sociedade pós-industrial cresce a importância produtiva do conhecimento: conhecimento do passado, educação como aquisição e maximização do recurso ‘saber’” (DE MASI, 1999, p. 90). O autor afirma que, nela, os embates ocorrerão mais em volta da “mercadoria” cultura, da educação, das informações e da ciência do que propriamente em torno da mais-valia econômica, identificando-se a decadência do Estado do bem-estar, a ascensão do capital agressivo e a exacerbção dos maiores conflitos sociais. Nesse contexto, as empresas adotam uma estratégia alternativa para a maximização de seus lucros, não mais acentuando a exploração da força de trabalho, mas sim sobrepondo os trabalhadores aos recursos tecnológicos, apelando para a desregulamentação, estimulando a transferência de localização da mão de obra e manipulando com destreza a permuta de fornecedores e países.

A tendência é que haja convergência entre fatores econômicos e tecnológicos e, nesse ponto, sobressaia-se a formação profissional, já que compele para a distinção, com destaque para os novos pesos relativos desempenhados pelas três partes implicadas no processo produtivo: empregadores, sindicato e Estado. Com a ascensão dos serviços frente às atividades industriais, a qualidade dos produtos e a competitividade no

mercado passaram a ser perseguidas, e para isso fortaleceu-se nas empresas o interesse pela criação de um clima de colaboração. Nesse sentido, passou-se a requisitar um volume maior de esforços com a intenção de melhorar continuamente a qualidade de vida no trabalho, tendo o Estado ampliado a sua função mediadora entre empregadores e empregados.

Desse panorama emergem obstáculos cada vez mais profundos, num contexto composto por grandes cidades que cresceram em termos quantitativos e qualitativos, tornando-se transnacionais, apresentando-se como locais propícios para a produção e o consumo intelectuais, um espaço de novos nômades, fluido e interdisciplinar, dotado de densidade, poder e dinamismo. Assim, reconhecemos que “no interior dos locais de produção, ocorreu uma profunda transformação [...] da quantidade e da qualidade da força de trabalho, da rede dos sistemas de informação, da estrutura hierárquica, da relação entre empresa e sociedade” (DE MASI, 1999, p. 96).

O Estado, ao promover estratégias particulares de acumulação, mostra-se disciplinado pelo processo de circulação do capital, que, na chamada pós-modernidade, tem o caráter de enfermidade, porque está ligada à velocidade imposta ao ciclo dos produtos e serviços. A estetização da política, ou seja, uma política de contenção das demandas revolucionárias do proletariado por meio da difusão, em grande escala, de imagens que as representassem com o intuito de pacificá-las, permeia a tensão entre a fixidez da regulação estatal e o movimento fluido do capital.

Diante dessa perspectiva, em que se produziu uma espécie de subordinação da autonomia da nação às condicionantes da política econômica internacional, as barreiras espaciais são reduzidas; o mercado mundial se estabelece propiciando um acesso generalizado aos produtos diversificados em todo o planeta. Trata-se de um panorama marcado pela passagem do fordismo para um regime de acumulação flexível, no qual há a materialização do regime de acumulação com qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços (HARVEY, 2006).

A dinâmica do capitalismo, enquanto sistema econômico prevalente numa sociedade pós-moderna que preza pelo regime de acumulação flexível, é afetada, de maneira substancial, tanto por pressões coletivas exercidas pelo Estado e por outras instituições religiosas, políticas, sindicais, patronais e culturais como pelo exercício do poder de domínio do mercado das grandes corporações e outras instituições detentoras do capital nacional e transnacional. No entanto, mesmo com sua busca incessante por uma situação mais equilibrada de poder na qual prevaleça a

tríade composta pelo trabalho organizado, pelo capital corporativo e pela nação-Estado, o capitalismo tem se mostrado permanentemente incapaz de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução.

Para Harvey (2006), a produção em massa, que envolve pesados investimentos em capital fixo, requer condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, e, para isso, o Estado se esforça para controlar ciclos econômicos com a combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias. O que ocorre num contexto de protagonismo do regime de consumo de massa padronizado gera opressão frente às classes menos favorecidas. A política de expansão industrial para países em desenvolvimento se deu especialmente pela intensificação da competição internacional, porque neles os contratos de trabalho são desrespeitados ou existem precariamente.

Como o Estado neoliberal defende a máxima desregulamentação da força de trabalho, tornando inevitável a diminuição da renda dos trabalhadores e estimulando a progressiva flexibilização do processo produtivo, o fomento às privatizações se dá por meio da tendência de desaparecimento do próprio Estado. No que se refere ao mundo do trabalho e às competências demandadas pelos indivíduos que pretendem ingressar nele, destacamos que o neoliberalismo buscou definir um padrão social de comportamento, associado ao regime de acumulação flexível típico do toyotismo³⁴, que preconiza o individualismo, principalmente no que tange ao campo profissional, defendendo, de maneira enfática, a prática do empreendedorismo.

Em outras palavras, o neoliberalismo, ao tomar frente quanto à orientação das reformas estatais, imprime ao Estado a necessidade de ajuste a uma nova ordem internacional comandada, em grande parte, pelo capital financeiro. Nessa perspectiva, o projeto neoliberal, ao implementar uma lógica de mercado aos modelos implantados pela administração pública, acaba exigindo do Estado novos arranjos estruturais e uma nova definição dos atores sociais frente à política nacional. Isso resulta na diminuição deliberada dos gastos públicos, no corte contínuo de subsídios, na venda indiscriminada de empresas públicas e na progressiva abertura econômica.

34 Toyotismo é um sistema de organização voltado para a produção de mercadorias. Criado no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, pelo engenheiro japonês Taiichi Ohno, o sistema foi aplicado na fábrica da Toyota (origem do nome do sistema). O Toyotismo espalhou-se a partir da década de 1960 por várias regiões do mundo e até hoje é aplicado em muitas empresas. O toyotismo introduziu mudanças que permitiram: a produção adequada à demanda, a redução dos estoques, a diversificação dos produtos fabricados, a automatização de etapas da produção e a mão de obra muito mais qualificada e multifuncional.

Ao dizer da redução do papel do Estado para a de um mero executor de políticas supranacionais, Paula (2016) descreve como a subordinação da política ao mercado se dá pelo fato da inversão das funções na era da globalização. Fortalece-se a noção de Estado mínimo do ideário neoliberal, um Estado cada vez mais ausente na promoção de políticas sociais e que passa a ter o papel fundamental de garantir a inclusão das demandas locais e nacionais na agenda hegemônica. Condiciona-se, dessa maneira, a inserção do Estado no mundo globalizado à sua submissão ao projeto hegemônico das grandes empresas.

O conjunto de reformas, orientadas por princípios mercadológicos, foi uma resposta dada pelo Estado aos imperativos globais do livre comércio, modificando a forma de gerir, por meio da introdução de modelos privados de gestão, a administração pública. Foram alterações que ensejaram a modificação da estrutura de poder e definiram novos atores político-econômicos. A diminuição progressiva de gastos públicos, a venda de empresas estatais e o fortalecimento da orientação para a abertura econômica se traduziram em verdadeiros postulados neoliberais veementemente abraçados pelo Estado.

Cano (2017) alega que a reestruturação promovida pela implantação das políticas neoliberais permitiu a retomada do crescimento, a continuidade da renovação tecnológica e o aumento da competitividade. Porém, tais efeitos econômicos foram alcançados por meio de altos custos de precarização laboral, do avanço da desindustrialização e da prática de políticas de austeridade, entendidas como a desregulamentação da economia, a redução de privilégios, a eliminação de tarifas protecionistas, o fim da concessão de subsídios, a redução de impostos, a diminuição de gastos provenientes da máquina pública, dentre outras.

Entre os principais efeitos econômicos do conjunto de reformas do Estado, tendo em vista o ajuste proposto pelos organismos multilaterais na década de 1990, estão: a expansão da financeirização da economia – com o domínio do dinheiro, ou seja, aumenta a valorização do capital fictício em detrimento do produtivo; o aumento do desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado – devido aos encargos da dívida pública e ao pagamento dos juros; a abertura comercial; o processo de desindustrialização; o forte aumento da carga tributária; a reforma administrativa; a reforma trabalhista; a reforma do sistema de previdência e a privatização de ativos públicos. Assim, o neoliberalismo nos impôs restrições traumáticas e causou grandes prejuízos, e, talvez, o maior resida na forte redução do

controle estatal sobre setores estratégicos para o desenvolvimento nacional (CANO, 2017).

Dentre esses setores estão: 1) o de mineração – em que a então empresa pública Vale do Rio Doce foi privatizada em 1997; 2) o da indústria aeronáutica – no qual a Embraer foi vendida pelo poder público em 1994; 3) o da indústria siderúrgica – em que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi privatizada em 1993 e a Usiminas em 1991; 4) o de distribuição de energia elétrica – no qual a Companhia de Eletricidade do Ceará (Coelce) foi vendida pelo estado em 1997; 5) o de telecomunicações – com a privatização da Telebrás em 1998; 6) o de bancos públicos – em que o Banco do estado do Ceará (BEC) foi vendido em leilão na bolsa de valores no ano de 2005.

É cada vez mais nítida a adesão do Estado brasileiro a um projeto neoliberal de desenvolvimento, que se intensificou nos últimos anos, sob o discurso de que um “Estado forte” seria economicamente insustentável, porque prejudicaria, em última análise, o crescimento econômico. Nessa lógica, salários elevados e organizações sindicais mais sólidas comprometeriam a alavancagem econômica do país, provocando aumento no custo da mão de obra e acarretando um salto nos índices de inflação, podendo, assim, estancar os ganhos de produção da indústria brasileira e limitar as ações comerciais no país, afetando, portanto, o grau efetivo de “liberdade econômica”.

Sob o ponto de vista político, o Estado neoliberal promoveu a privatização de muitas empresas públicas, a desregulamentação do aparato estatal diante da economia e a sucumbência das políticas de redistribuição de renda. Tal pensamento econômico jamais alcançou as metas de eficácia prometidas, pois a abertura comercial e as adequações fiscais acabaram por desintegrar os parques industriais latino-americanos e destruíram o poder de compra de grande parte da população. Vulnerabilizadas foram, ainda mais, as condições econômicas e sociais de países como o Brasil, que se tornaram verdadeiros reféns da volatilidade típica do capital externo e da instável flutuação de preço das *commodities* (COSTA JÚNIOR, 2018).

A promessa neoliberal de distribuir a renda nacional não passou de uma falácia, uma vez que o máximo que conseguiu, no tocante a esse propósito, foi promover alguns ciclos transitórios marcados pela intensificação do consumo por parte das classes médias. Costa Júnior (2018) lembra que a ótica neoliberal serviu, na verdade, para destruir empregos e que o seu ápice de fracasso pôde ser verificado quando a tão propaganda flexibilização trabalhista foi incapaz de estancar o ilimitado avanço

do trabalho informal, o qual, a despeito de atender a uma lógica de mercado e incorporar o imperativo da competitividade, exime o Estado de qualquer responsabilidade.

É possível notar que o neoliberalismo oculta o fato de que uma mão de obra qualificada e mal remunerada se constitui como um importante insumo diferencial na luta por espaço no mundo extremamente competitivo dos negócios internacionais. Na verdade, isso atende a um só interesse, o de resgatar os níveis de retorno financeiro advindos da reestruturação produtiva. A fragilização do Estado, o qual se torna refém do mercado, caminha *pari passu* com a informalidade e a explosão do desemprego.

Na opinião de Candiotto (2012), para quem o pensamento neoliberal funciona como um liberalismo contemporâneo, a governamentalidade neoliberal se baseia na minimização de direitos sociais e no economicismo político, a ensejar frequentes crises econômicas do capitalismo, que provocam o atual colapso social e econômico de muitos países. O autor lembra, ao fazer uma análise sobre a concepção de Hayek a respeito do neoliberalismo, que essa maneira de governar, ajustada ao neoliberalismo, engendrou importantes efeitos políticos e sociais nos países latino-americanos. A prevalência da tecnocracia reiterou a importância da separação entre o poder político e o poder econômico para que a liberdade individual fosse assegurada.

Ainda para esse autor, a segurança econômica é a condição fundamental para se alcançar a verdadeira liberdade, assegurando, assim, a relevância do sistema de propriedade privada. Ressalta ainda que somente o mercado, por meio do progresso, pode impulsionar o desenvolvimento da civilização. Assim, o modelo de Estado neoliberal afastar-se-ia tanto do anarquismo quanto do totalitarismo, percebendo a figura estatal como um mal necessário que deve ser o mais restritivo possível, tendo como intuito exclusivo proteger os direitos individuais dos cidadãos.

A compreensão de Hayek sobre a democracia se mostra minimalista, porque ele a aproxima da ideia de simulacro, na defesa da noção neoliberal de uma mínima democracia que, em última análise, serve ao capital. Muitas vezes, situa a democracia apenas como um conjunto de procedimentos a ser seguido rigidamente como um método capaz de legitimar a escolha de representantes governamentais. Essa concepção de democracia a considera como um instrumento útil apenas para assegurar o controle interno e a liberdade individual, propiciando o bom funcionamento do mercado, o qual deve se guiar por suas próprias regras. Ao dar prioridade às leis de competitividade mercadológica, a defesa da democracia é

deslocada para o segundo plano, condicionando a liberdade democrática à centralidade do mercado.

O alastramento do ideário neoliberal que se deu a partir dos anos 1970, aparecendo como uma espécie de contrarreforma ao *Welfare State*, figurando como um modelo que objetivava a restauração da acumulação, excluindo da esfera pública a centralidade das lutas sociais, fez parecer como natural o desemprego estrutural, em meio ao crescimento econômico que engendra desigualdades, em que “imperava a subserviência explícita do trabalho ao capital, do trabalhador ao empresário, dos países periféricos aos países centrais” (CANDIOTTO, 2012, p. 166).

Para o referido autor, o Estado neoliberal deve atuar em duas frentes. A primeira deve ser pautada pelo seu fortalecimento frente ao poder de ruptura com os sindicatos e ao controle do dinheiro, bem como na redução da magnitude de sua intervenção diante do cenário econômico e dos gastos com políticas sociais. As lutas por condições laborais mais dignas e remunerações mais justas são taxadas como retrocesso, e a marginalização do movimento sindical e o enfraquecimento das greves fortalecem o crescimento do exército de reserva, composto por desempregados, os quais passam a ser tidos como mão de obra excedente.

A desregulamentação do Estado e o crescente incentivo a programas de privatização, ações alinhadas ao pensamento econômico neoliberal, tiveram como meta o controle da inflação, a estabilização monetária e a retomada do crescimento econômico por parte dos países do capitalismo avançado. Ao crescimento da especulação internacional corresponde a diminuição crescente das políticas públicas e a estagnação econômica. Além disso, os próprios Estados, principalmente aqueles de economia periférica, passam a ajustar suas políticas econômicas e sociais internas pressionados pelos organismos financeiros multilaterais devido à crise da dívida externa, que necessita de contínuos empréstimos privados internacionais.

A adesão ao neoliberalismo por parte dos países periféricos da América Latina tem como razões o aumento da dívida externa, a hiperinflação e a presença contínua e crescente de empresas transnacionais. Tal adesão acabou intensificando o grau de pobreza, de indigência e elevando as disparidades na distribuição de renda. Assim, a partir da década de 1990, agrava-se a destruição social de políticas sociais com as medidas governamentais tomadas no período de consolidação do modelo neoliberal nos países da América Latina, constituindo-se a pauperização como um efeito estrutural inerente ao próprio modelo neoliberal.

Segundo Candiotta (2012), as políticas neoliberais foram intensificadas a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique, o qual estimulou a inserção do Brasil no cenário do capital globalizado de forma subalterna, aderindo a um projeto de desenvolvimento voltado para a acumulação do capital, o qual buscou flexibilizar direitos e promover a deliberada abertura de economia ao mundo da especulação financeira internacional. Foram iniciativas fomentadas por orientações de organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do FMI, as quais se pautaram pelo drástico corte de investimentos públicos no financiamento de gastos sociais, notadamente com a reprodução da força de trabalho.

Desse modo, a “governamentalização” do Estado, apontada por Foucault (1990) como um fenômeno em que o Estado é considerado como uma instância sob a forma política de um poder centralizado e centralizador, cujas técnicas estão orientadas para os indivíduos e destinadas a governá-los, figura como uma estratégia de sobrevivência e fortalecimento do Estado frente às sociedades contemporâneas, a qual se desenvolve por meio de táticas gerais da governamentalidade. Nessa perspectiva, a razão da força do Estado se dá de pelo fato de ele ter se tornado um poderoso mecanismo de individualização e de totalização, com uma lógica operatória voltada para o uso de novas técnicas de poder e aplicação de diferentes dispositivos de controle.

A Governamentalização se adaptou às propostas sugeridas pelas agências de fomento internacionais, aderindo à lógica do Banco Mundial, que “submete as políticas nacionais à legitimidade do discurso da racionalidade econômica, pressionando governos, exigindo ajustes estruturais, interferindo inclusive na legislação dos países periféricos” (CANDIOTTO, 2012, p. 176). As políticas sociais foram perdendo, então, espaço para as prioridades estabelecidas como metas do governo: a estabilidade monetária e o controle da inflação. O Estado assumiu a clara intenção de posicionar o espaço privado em um patamar mais elevado que o espaço público no que se refere às decisões políticas.

Santos (2011) afirma que o consenso econômico neoliberal, o qual ampara a globalização econômica, apresenta três grandes inovações institucionais, são elas: a redução da participação do Estado na regulação econômica, a criação de novos direitos de propriedade para investidores estrangeiros – com a finalidade de preservar a propriedade intelectual das inovações internacionais– e a submissão dos Estados nacionais às orientações das agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, do FMI e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim,

São os países periféricos e semiperiféricos os que mais estão sujeitos às imposições do receituário neoliberal, uma vez que este é transformado pelas agências multilaterais em condições para a renegociação da dívida externa através dos programas de ajustamento estrutural (SANTOS, 2011, p. 31).

Essa adequação foi estudada por Benevides (2002) ao analisar o processo de reestruturação da maior instituição financeira do país, o Banco do Brasil, ocorrida na década de 1990. A autora afirma que o projeto de Nação e a modernização administrativa e organizacional se deram como os primeiros “expurgos”, isto é, a demissão em massa de empregados, que se constituiu como um sinal inicial da inclinação dos governos neoliberais no sentido de eliminar a possibilidade de adesão de nosso país a um modelo de desenvolvimento mais inclusivo que protegesse os trabalhadores.

A autora lembra que o ex-presidente Fernando Collor propôs, entre outras diretrizes: a abertura do capital ao mercado e às empresas estrangeiras, mediante a redução de barreiras alfandegárias, e a redução do tamanho do Estado por meio de privatizações. Assim, o processo de reestruturação produtiva foi apresentado como opção para modernizar o país e combater a inflação, combinando privatizações com gestão pela qualidade e competitividade.

Para Benevides (2002, p. 179), “na perspectiva de adequação do sistema bancário à economia de baixa inflação, o incremento tecnológico funcionou como redutor de custos de transações e, também, de postos de trabalho”. Além disso, a instituição financeira analisada passou a pregar a necessidade de se promover o “enxugamento” da estrutura empresarial, propondo o reforço do processo de “horizontalização” organizacional, o qual apresenta como vantagens o aumento da agilidade nos negócios, a flexibilização proveniente da possibilidade de contratação por meio de terceirização e da formação de parcerias e o maior foco na qualidade do serviço a ser prestado para o cliente.

A autora conclui que a nova linguagem incorporada pelo mundo do trabalho “corresponde à justificação do projeto de Nação que teve como pano de fundo a ideologia neoliberal, propagadora da imagem da globalização como internacionalização da economia mundial e também como processo inevitável para o desenvolvimento nacional” (BENEVIDES, 2002, p.199). Ademais, esse projeto, que serviu de justificativa para a amplificação da reforma administrativa e estrutural no Brasil, trouxe prejuízos

semelhantes ao dos demais países atingidos pelo capital especulativo, tais como o desemprego estrutural e a redução de verbas assistenciais.

Benevides (2002) admite que o “enxugamento” da maior organização financeira do país provocou a perda de determinados valores da cultura organizacional, como a lealdade e o comprometimento dos funcionários, um processo que espelhou razões egoísticas, incompatíveis com um projeto de sociedade democrática e que contribuiu para a fragilização institucional, intensificada por meio do esfacelamento da memória organizacional. Tal “enxugamento” implicou a emergência de novos sistemas de valores, que corroboram a erosão da sociedade política e a sensação de insegurança cotidiana trazida pelas leis de mercado. Nesse movimento, para atender ao interesse de grupos ruralistas, um banco que era lucrativo, sob a falsa justificativa de que estava falido, torna-se alvo do ímpeto oficial de adequação ao neoliberalismo.

Podemos notar que esse processo de “racionalização” dos níveis hierárquicos na estrutura organizacional da maior instituição pública brasileira do ramo financeiro, executora de políticas públicas agrícolas que transcendiam o interesse meramente econômico, quando da concessão de crédito, constitui-se como um caso prático em que o Estado procurou se ajustar ao projeto neoliberal de desenvolvimento. Foi um fenômeno comum em muitas das empresas públicas de nosso país, as quais sofreram com esse processo de “reestruturação” organizacional que implicou a redução de custos e acabou estimulando o desenvolvimento de novas competências por parte dos trabalhadores, com a única finalidade de que tais indivíduos potencializassem a eficácia do sistema produtivo.

O Estado passou, dessa forma, a atuar claramente em prol das organizações privadas, pois se mostrou favorável tanto à privatização de muitas das empresas controladas por ele como ao “enxugamento” da estrutura das que ainda continuaram a lhe pertencer, num movimento que contribuiu, sobremaneira, para aprofundar o problema da precarização do trabalho e do desemprego estrutural. De acordo com Guilhon e Lima (2012), em escala nacional, o emprego não compõe o cerne das principais decisões políticas, pois inexistente a intervenção do Estado no sentido de fomentar a demanda agregada, ou seja, o total de bens e serviços que os consumidores, as empresas e o Estado se dispõem a comprar por um determinado nível de preço e em certos momentos. Em razão da ausência ou da limitação de amplitude das políticas voltadas para o bem-estar social e para a regulação das relações de trabalho, ocorreu o agravamen-

to do quadro de aumento do desemprego e aprofundamento da precarização da mão de obra.

Os autores relatam a delicada posição do trabalhador que é obrigado a conviver com uma postura contraditória assumida pelo Estado, em que se combinam ações estatais sobre o mercado de trabalho com políticas de governo em completa oposição, pois se caracterizam pela redução de investimentos em produção e geração de emprego. Ao tempo que diminui o ritmo de crescimento e o desemprego aumenta, para Guilhon e Lima (2012), os Sistemas Públicos de Emprego revelam contradições, fragilidade e inadequação. Fica evidente a desarticulação entre as políticas ativas de emprego e as políticas econômicas adotadas, bem como entre a liberalização do mercado e a lógica intervencionista da intermediação de mão de obra.

A focalização de programas direcionados a grupos tidos como mais vulneráveis torna possível, na verdade, a concretização de uma política excludente, haja vista que tais ações tendem a assumir progressivamente um caráter mais assistencial e compensatório que penaliza mais ainda os já excluídos do mercado de trabalho. Os autores tecem críticas quanto à priorização de políticas ativas do lado da oferta, como é o caso das de “capacitação”, alegando que tais políticas têm colaborado com a reprodução das assimetrias historicamente persistentes no país, não conquistando êxito em reduzir as marcas heterogêneas e desiguais típicas do mercado de trabalho brasileiro.

Segundo Marinho *et al.* (2010, p. 23), “as políticas públicas de combate ao desemprego têm-se tornado prioridade nas agendas governamentais tanto das economias industrializadas quanto nas economias em desenvolvimento”, haja vista a influência exercida pelo processo de globalização, especialmente no que se refere às mutações ocorridas nos sistemas de produção e distribuição, aos avanços tecnológicos e ao aprofundamento da competitividade. São fatores que repercutem nas intensas transformações que se dão no mercado de trabalho e, em última análise, interferem no aumento da exclusão social. As graves crises financeiras, cada vez mais frequentes, não poupam regiões, muito menos os diversos setores da economia espalhados tanto pelo mundo desenvolvido como pelo subdesenvolvido.

Apesar de os fatores que conduzem à elevação nos índices de desemprego aberto serem frequentemente os mesmos nos vários países do mundo, as respostas oferecidas, por meio da definição de políticas públicas para lidar com esse problema, são diferentes, o que provoca im-

pactos distintos e propicia múltiplas reconfigurações do mercado de trabalho a fim de assegurar sua adequação à nova realidade (MARINHO *et al.*, 2010). Os autores sugerem que, para aumentar a inserção no mercado de trabalho, seria mais importante que o Estado fomentasse políticas econômicas e industriais, aliando a isso o seu necessário engajamento na efetivação dos serviços de intermediação de mão de obra e oferta de qualificação profissional em vez de estimular incessantemente a flexibilização das leis trabalhistas.

Fica claro que a estratégia adotada pelo Estado brasileiro, no que concerne às políticas de trabalho, emprego e renda, inclinou-se para a consolidação de uma racionalidade de mercado por parte do Estado e o conseqüente declínio de direitos trabalhistas dela decorrentes, o que se deu por meio da promoção de reformas que limitaram a proteção social pública e estimularam a mercantilização dos serviços sociais. A transferência de toda e qualquer responsabilidade para o indivíduo revela a postura assumida pelo Estado, o qual acaba por reduzir os espaços públicos de organização, representação e negociação, uma vez que se torna mais complicado impor limitações ao mercado.

A viabilidade da continuação do capitalismo está condicionada à presença do Estado, sendo entendido como uma instância política capaz de assegurar as condições econômicas e político-sociais necessárias à sua existência; “a difusão do conceito de empregabilidade, empreendedorismo e outros do gênero, vende aos trabalhadores a ilusão de que hoje o importante é trabalhar, e não ter um emprego, pois este emprego estaria em extinção” (LIRA, 2012, p. 203). O Estado ajuda a propagar, pois, a ideia de que o ingresso no mercado de trabalho depende exclusivamente de habilidades e competências desenvolvidas pelo trabalhador.

Harvey (2006) descreve um novo mercado de trabalho que notoriamente incorpora conceitos ligados à adaptabilidade, à flexibilidade e ao dinamismo, o qual conta com um Estado permanentemente atento e temeroso quanto à fuga de capitais, uma vez que a atração e a permanência desses volumes de recursos se constituem como um importante trunfo no cenário de acirrada competição internacional. Assim, a produção desses novos trabalhadores passa a ser, cada vez mais, fragmentada e cercada de insegurança, fato que se dá concomitantemente ao crescente endividamento do poder público e a uma violenta concorrência internacional. Nesse contexto, temos que a modernidade fordista passa a conviver coerentemente com a pós-modernidade flexível, levando em consideração suas oposições e associações.

Nessa conjuntura, a superprodução e a superacumulação se transformam numa realidade propiciada pela valorização do capital fictício. Esse movimento mais flexível do capital acentuou o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, estimulando inclusive a exacerbação do individualismo. Diante desse panorama, o que podemos esperar quanto à postura assumida pelos países periféricos?

4.2 Reestruturação produtiva e do mercado de trabalho

No final do século passado, tivemos um profundo processo de mudanças em nosso país, marcado pelo que Antunes (2018) chamou de “era da desertificação neoliberal”, que se materializou com a eleição do ex-presidente Fernando Collor de Melo em 1989; um fenômeno que, mais tarde, ganhou complexidade quando dos dois processos eleitorais vencidos por Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994 e 1998, os quais propiciaram a “estabilização” da economia brasileira e a implantação de uma racionalidade burguesa que contava com uma pragmática alinhada aos anseios de um ideário neoliberal.

Souza (2018) afirma que a consolidação do ideário neoliberal no Brasil é consequência da construção de um projeto nacional excludente, no qual as classes populares são marginalizadas pelo processo de desenvolvimento capitalista. O autor alerta para a importância decisiva de se compreender tanto as ideias como os próprios interesses envolvidos nas questões estatais, deixando claro que, historicamente, o povo é sempre o grande ausente na construção de um projeto político para o país.

A chamada “santíssima trindade” do liberalismo brasileiro – composta por Sérgio Buarque de Holanda (responsável por criar as noções abstratas de personalismo, jeitinho, patrimonialismo, cordialidade etc.), Raymundo Faoro (o qual construiu uma imagem demonizada do brasileiro em contraposição à idealização divinizada de ingleses e americanos) e Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente da República) –, ainda hoje, é hegemônica tanto na direita como na esquerda nacional e “representa o momento de hegemonia absoluta desse processo de dominação do povo e da classe média, que se consolida na década de 1990 a partir das ideias do liberalismo vira-lata que vinha amadurecendo desde 1930” (SOUZA, 2018, p. 122).

De acordo com o autor supracitado, o governo FHC restabeleceu o império da República Velha ao usar o Estado como um banco privado em benefício da elite de proprietários, entregando as empresas estatais a um baixo preço para os donos do mercado, desfazendo-se da herança

deixada por Vargas, promovendo o encolhimento das funções sociais do Estado, usando o orçamento público para alavancar os ganhos do setor financeiro, elevando a taxa básica de juros para propiciar o saque da população brasileira e transformando o Banco Central num importante palco da corrupção no país, pois passou a operar a grande transferência de recursos de toda sociedade para os bancos e para os que vivem da renda propiciada por juros.

Antunes (2018) afirma que o período compreendido pelos dois mandatos do ex-presidente FHC foi marcado pela implantação de um programa econômico que promoveu verdadeiras mutações no Brasil, com tendências bem evidentes, todas em sintonia com o neoliberalismo, dentre as quais são apontadas: a privatização acentuada do Estado, o processo de desregulamentação, a crescente precarização do trabalho e a contínua financeirização da economia. Para o autor, essa tendência de adequação do Estado brasileiro ao modelo neoliberal de desenvolvimento encontrou na eleição do ex-presidente Lula, em 2003, uma esperança de desconstrução, que não se consolidou. Na verdade, os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) demonstraram o inverso, estimulando a intensificação da desertificação neoliberal.

Para Braga (2017), as gestões do ex-presidente Lula reforçaram as políticas neoliberais praticadas pelos governos que o antecederam, auxiliando na consolidação de um modelo de desenvolvimento pós-fordista, periférico e financeirizado no país. A “era Lula” foi, assim, um curioso período transformador que colocou parte dos membros pertencentes às classes mais baixas da sociedade na direção do Estado e que, por meio de um programa de governo pré-elaborado, beneficiou as classes sociais superiores.

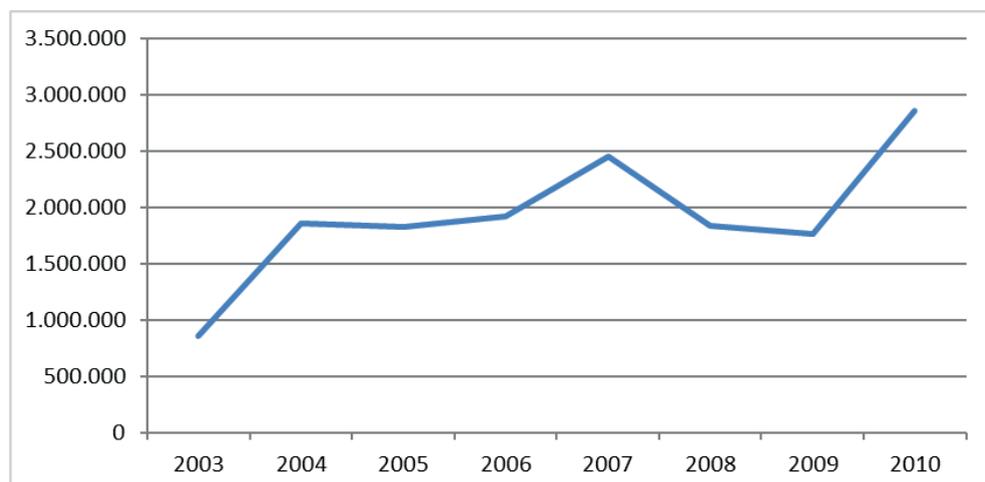
Constituiu-se, pois, como uma espécie de “hegemonia às avessas”, quando as conquistas políticas, intelectuais e morais das classes sociais inferiores robusteceram contraditoriamente as relações sociais de exploração em benefício das classes socialmente privilegiadas. A indústria do *call center*, na figura dos teleoperadores, é exemplar disso, porque condensa as mais recorrentes tendências do mercado de trabalho no país na última década: “formalização, baixos salários, terceirização, significativo aumento do assalariamento feminino, incorporação de jovens não brancos, ampliação do emprego no setor de serviços e elevação da taxa de rotatividade do trabalho” (BRAGA, 2017, p. 99).

A despeito do progresso alcançado no número de postos formais de trabalho, o modelo de desenvolvimento atualmente seguido por nosso país reedita a situação precária, laboral e de vida, que sustenta uma

instabilidade social entre os trabalhadores. A situação vivida pelo movimento sindical naquele período, marcado pela pressão de bases sociais, submetidas, em grande parte, a baixos salários, condições de trabalho degradantes e pouca proteção social, caminhou *pari passu* com os incrementos na formalização dos empregos.

Nesse movimento, os sindicatos continuaram desempenhando a função de agente moderador das demandas dos trabalhadores, reafirmando sua função histórica de negociar com as empresas e o governo concessões materiais com a finalidade de responder a pressões sociais. Entre as pressões sociais mais fortes estavam os problemas relativos ao desemprego e, conseqüentemente, as expectativas de criação de postos de emprego formal. Os gráficos abaixo ilustram o desempenho do governo Lula no que se refere ao desemprego e ao emprego.

Gráfico 5 – Evolução do emprego formal, do período de 2003 a 2010



Fonte: RAIS – MTE, 2021. <http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2010>.

Quadro 7 – Evolução da taxa de desemprego da População Economicamente Ativa (PEA) nos oito anos do governo Lula (2003-2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa (%)	10,9	9,6	8,4	8,2	7,5	6,8	6,7	5,3

Fonte: IBGE, 2022.

É possível notar que, entre os anos de 2003 e 2006, correspondente ao período do primeiro mandato do ex-presidente Lula, foi registrada a criação de mais de 6 milhões empregos formais no Brasil. No intervalo de tempo que diz respeito ao segundo mandato, entre os anos de 2007 e 2010, foram gerados quase 9 milhões de postos de trabalho formais, sendo o ano de 2010 o que apresentou o maior quantitativo de empregos com carteira assinada registrado da série: somente em 2010 foram criadas quase 3 milhões de vagas no setor formal brasileiro. Igualmente, no ano de 2010, foi verificada a redução da taxa de desemprego em mais de 50% da que era verificada no início do primeiro mandato presidencial.

De acordo com Braga (2017), o governo Lula, ao assegurar a continuidade da política macroeconômica neoliberal, que combinava crescimento econômico com desconcentração de renda, consolidando-se assim numa proposta extremamente sedutora para o precariado brasileiro, acabou, na prática, proporcionando um incremento mútuo na formalização do trabalho e no controle da pobreza. O efeito mais perceptível desse período foi a recomposição do poder de compra dos rendimentos do trabalho, muitas vezes fruto de negociações coletivas promovidas por categorias mais estruturadas e com representação sindical mais forte. A absorção da massa de trabalhadores e a conseqüente redução da concentração de renda foram asseguradas pela ação conjunta de três elementos: políticas públicas redistributivas, crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho.

As mudanças no aparato estatal, com a finalidade de promover ajustes que implicassem a adequação do Estado às novas contingências globais, não se restringem apenas à esfera institucional; elas também dizem respeito aos rearranjos das estruturas de poder e à redefinição dos atores políticos e econômicos com influência direta em tais estruturas. Desenhou-se um novo modelo de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento, primordialmente marcado por uma estratégia neoliberal, tais como o corte de gastos, a redução de subsídios, a privatização de empresas estatais e a abertura econômica. Tal redesenho seria responsável pela condução de um novo ciclo de investimentos, sendo vendido, nos discursos oficiais, como a melhor proposta para a retomada do desenvolvimento econômico para os países emergentes, uma vez que propiciaria melhores condições de competitividade no cenário internacional e, assim, traria mais benesses sociais (LEME, 2015).

As privatizações do período podem ser entendidas muito mais como reflexo de alterações profundas e estruturais no sistema capitalis-

ta internacional do que propriamente de propostas político-econômicas. Elas representaram a consolidação da hegemonia das orientações predominantemente voltadas para a economia, traduzindo-se na intensificação das regras do livre mercado, o que se deu por meio de dois processos: a ascensão das estratégias de liberalização econômica e a redefinição do papel do Estado na economia. Partindo desse pressuposto, temos que o padrão de desenvolvimento econômico passa necessariamente a ser tomado pela lógica de mercado, a qual redefine as funções estatais e impõe certos instrumentos de adaptação do Estado às contingências do capital global.

As agências multilaterais surgem como interlocutoras estratégicas desse movimento neoliberal, sugerindo inclusive metas a serem cumpridas, especialmente pelos países emergentes; são metas que visam à manutenção da estabilidade econômico-financeira, ao controle da dívida externa, ao equilíbrio fiscal, à maior eficiência nos serviços públicos e à assunção de um novo ciclo de desenvolvimento econômico. A adesão do Brasil a essas orientações nos conduziu à criação de arranjos institucionais capazes de se adequarem à nova realidade imposta pelo mercado, promovendo uma verdadeira desregulamentação de determinados setores em nome da ênfase dada ao jogo mercadológico e à liberalização financeira.

A partir dos anos 1990, conforme já explicamos, nosso país passou a priorizar as estratégias de desenvolvimento voltadas para uma melhor inserção do Brasil no mundo globalizado. O Estado brasileiro assumiu de vez uma postura mais liberal e aberta à entrada do capital estrangeiro, uma vez que se voltou a estimular a implantação de um conjunto robusto de políticas estatais voltadas para a adequada regulação das atividades econômicas. Criando um ambiente propício para a fruição de negócios nacionais e internacionais, propiciou a consolidação de um projeto pautado pelos princípios norteadores do neoliberalismo.

O ajuste ao modelo neoliberal de desenvolvimento não ensejou, portanto, a diminuição do poder de ação do Estado frente ao mercado, como se pode pensar, porque, na verdade, o poder público continuou a atuar no sentido de favorecer a competição entre os diferentes atores do setor privado, traduzindo-se numa espécie de intervenção programada e consciente que contempla inclusive a perspectiva de alteração do quadro legal existente.

Consolidou-se um novo contexto para o mercado de trabalho, caracterizado pela concomitante diminuição do número de trabalhadores

empregados na produção e pelo crescimento em quantidade e qualidade do que se é produzido. Notamos que o que está ocorrendo hoje é o advento de uma sociedade pós-industrial, apesar de grande parte da população não se dar conta disso e continuar comportando-se como se não fosse algo, de fato, consumado. Nessa perspectiva, De Masi (1999, p. 30) projeta um futuro para nossa sociedade pós-industrial quando diz que “é provável que alguns países consigam dotar-se de modelos de vida e de suportes tecnológicos muito mais avançados do que outros, e que as diferenças entre grupos hegemônicos e massas subalternas se tornem mais acentuadas”.

Essa conjuntura problemática parece ser uma consequência inevitável do tipo de remodelação proposta pelo capitalismo ao mercado de trabalho, porque seu maior objetivo se traduz na busca incessante pelo lucro máximo e sem limites, o que sufoca o estímulo à produção crítica e à luta política dos trabalhadores. A potencialização desse processo se dá por meio da apropriação da criatividade dos indivíduos a qual passa a figurar como mero instrumento a serviço da acumulação financeira. Trata-se aqui da “redefinição da criatividade como gestão de pessoas com fins empresariais, da originalidade como meio de solução de problemas corporativos, da solidariedade como trabalho em equipe para maior produtividade organizacional” (SOUZA, 2018, p. 54). Assim, tenta-se suplantar a ideia de que os trabalhadores são explorados, uma vez que eles passam a ser considerados ora seus próprios empresários ora designados como “colaboradores”.

O conhecimento passa a assumir certo protagonismo no funcionamento do capitalismo, o qual se utiliza sistematicamente dele para impulsionar os meios de produção e dinamizar as economias de mercado, pois como afirma Souza (2018), ele é incorporado pelo trabalhador e se transforma em determinante crucial para se projetar a mensuração da sua produtividade laboral. Assim, chegamos ao entendimento de que a distribuição genérica do conhecimento se traduz no verdadeiro instrumento do capitalismo, que não explora mais o trabalhador, mas sim o conhecimento incorporado pela sua capacitação.

Dessa maneira, a reestruturação produtiva passa a interferir na reconfiguração do mercado de trabalho, demandando dos trabalhadores o desenvolvimento de novas habilidades e, portanto, a necessidade de uma qualificação constante. Tais exigências se multiplicaram com a ascensão do capital fictício e com a intensificação da competição internacional, fatores que trouxeram severas consequências para as regiões com menos

vantagens, como é o caso do Brasil, especialmente porque esse processo de absorção da superacumulação dos países ricos se deu por meio do retorno de investimentos em países periféricos. Harvey (2006) lembra que a aceleração do tempo de giro, a queda de barreiras e fronteiras comerciais e a acumulação flexível passaram a delimitar a nova configuração capitalista marcada, agora, pelo crescimento da flexibilidade.

O novo desenho do mercado de trabalho nos faz atentar para a consolidação de um panorama inédito que passou a pautar a organização do mundo laboral, marcado preponderantemente pelos fenômenos da desindustrialização, da transferência geográfica de fábricas, da flexibilidade, da automação e da inovação. Nesse momento, tornou-se mais evidente a ameaça de perda da autonomia da nação-Estado pelas sucessivas crises fiscais e pela disciplina do dinheiro internacional, fato que ocorreu junto ao florescimento e às grandes transformações do mercado financeiro.

Santos (2011) apresenta os traços mais marcantes dessa nova economia mundial. São eles: a sua dominação pelo sistema financeiro e pelo investimento global, os processos produtivos pautados pela flexibilidade e multilocalidade, a redução nos custos de transporte, as mudanças drásticas nas tecnologias de informação e comunicação, a tendência de desregulação das economias nacionais, o destaque às agências de financiamento multilateral e a emergência de três grandes capitalismo transnacionais: o americano, o japonês e o europeu. Trata-se de um contexto que traz exigências aos países que giram em torno da abertura das economias nacionais ao mercado mundial, devendo-se dar prioridade às exportações, a políticas fiscais orientadas para reduzir a inflação e a dívida pública, à privatização do setor empresarial do Estado, à mínima regulação estatal e à redução orçamentária da parcela dedicada às políticas sociais.

Se o mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação diante da ascensão de um mercado fortemente volátil, do aumento da competição, do estreitamento das margens de lucro, do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis e um crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado, muitas vezes treinados com o subsídio público, reacentuada foi a vulnerabilidade dos grupos desprivilegiados, o que certamente gerou o rápido crescimento da informalidade.

Sabemos que as diversas alterações no mundo do trabalho, que vêm remodelando a sua configuração, manifestam-se de maneira cada vez mais intensa por meio da implementação de inovações tecnológicas e dos novos desenhos propostos para os diferentes modos de produção. É comum, nos dias de hoje, associar a evolução digital a novas formas de contextualização do trabalho, fato que vem sendo evidenciado, por exemplo, pela consolidação de diversas empresas no mercado digital por meio de plataformas que utilizam aplicativos eletrônicos para conectar trabalhadores a empresários. São mudanças que nos remetem a pensar o quão diferente e complexo é o panorama mercadológico na atualidade.

O novo mercado de trabalho vê agravada a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores em países periféricos, como o nosso, os quais são compelidos a conviver com a excessiva exploração da força de trabalho, a qual costuma lidar com condições de remuneração baixa e pouca segurança no emprego. O fato de os países em desenvolvimento se tornarem os principais destinos da produção em massa fomentada pelo capital transnacional e, portanto, recepcionarem boa parte dos investimentos dos países centrais acaba se constituindo muitos mais como um problema do que como uma solução para melhorar a situação dos trabalhadores frente à reestruturação produtiva imposta pelo mercado aos trabalhadores.

Isso se dá pelo fato de esse movimento capitalista ter permitido uma vertiginosa aceleração no ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de diferentes nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala, apoiados numa maior velocidade de consumo. Dessa maneira, temos que a nova estruturação do mercado de trabalho se encaixa num contexto marcado pela desregulamentação, pela acumulação flexível que conduziu a fusões corporativas e pela transformação do acesso ao conhecimento em vantagem competitiva de determinados países.

As profundas modificações no mundo do trabalho se constituíram como uma das maiores consequências da adesão do Brasil a um projeto liberal-desenvolvimentista, quando nosso país se alinhou ao movimento geral de globalização financeira e programou um conjunto de reformas direcionadas para a redução do tamanho do aparelho estatal. É importante reconhecer que essas grandes alterações promovidas nos ambientes laborais brasileiros foram acentuadas pela restrita capacidade do Estado em enfrentar a demanda por maior proteção social, fato decorrente de sua crise geral.

A crise geral do Estado que gerou uma grande alteração no padrão de estruturação do mercado de trabalho, pode ser representada por um

conjunto de manifestações inter-relacionadas, como: o crescimento extraordinário do setor terciário, o aumento dos níveis de desocupação e o desemprego aberto, a piora na qualidade dos postos de trabalho – com precarização, baixa remuneração e instabilidade–, a estagnação relativa dos rendimentos do trabalho, a piora relativa da situação distributiva e as mudanças no padrão de mobilidade social intrageracional.

4.2.1 Desigualdade, desemprego e informalidade

Piketty (2014), ao analisar o processo evolutivo da distribuição de renda e riquezas pelo mundo, fazendo um recorte do séc. XVIII até o início do séc. XXI, alerta para a tendência que o sistema capitalista apresenta de reforçar a desigualdade social por meio do distanciamento gradativo entre a renda auferida sobre o capital e a obtida pelo trabalho. Para o autor, a criação de uma “tributação progressiva” que incidisse sobre o patrimônio e a renda dos mais ricos constituir-se-ia como uma boa estratégia a ser adotada pelo poder público com o intuito de frear esse movimento, fazendo do Estado um protagonista na atuação contra o aumento das disparidades sociais.

Os baixos níveis de crescimento econômico combinados ao aumento contínuo da remuneração obtida sobre o capital investido são fatores que, associados à possibilidade de retorno ao capitalismo patrimonial, têm contribuído para elevar a diferenciação entre a renda obtida com o trabalho e a auferida do capital. Piketty (2014) afirma que o Estado, ao atuar a favor da liberalização financeira e da desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, acaba agindo no sentido de fortalecer as injustiças distributivas e reforçar uma dinâmica de concentração das riquezas e da renda.

Para mensurar o grau de concentração de renda em determinado grupo, foi criado um instrumento chamado “índice de Gini”, o qual mostra a disparidade entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1 (alguns apresentam de 0 a 100). O valor 0 representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor 1 (ou 100) está no extremo diametralmente oposto. Na prática, o coeficiente de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (IPEA, 2004).

Em termos de distribuição de renda, nesse primeiro quartel do século XXI, o Brasil apresentou o índice de Gini no valor de 0,534, em uma

escala em que, quanto maior a nota, maiores são a desigualdade e a concentração de renda, como é possível observar na Tabela 02.

Tabela 2 – Lista com o Índice de Gini dos 12 países mais ricos do mundo

Posição	País	PIB	Posição	País	Índice de Gini
1º	Estados Unidos	U\$ 20,81 tri	1º	Coreia do Sul	0,314
2º	China	U\$ 14,86 tri	2º	Alemanha	0,319
3º	Japão	U\$ 4,91 tri	3º	França	0,324
4º	Alemanha	U\$ 3,78 tri	4º	Japão	0,329
5º	Reino Unido	U\$ 2,64 tri	5º	Canadá	0,333
6º	Índia	U\$ 2,59 tri	6º	Reino Unido	0,351
7º	França	U\$ 2,55 tri	7º	Índia	0,357
8º	Itália	U\$ 1,85 tri	8º	Itália	0,359
9º	Canadá	U\$ 1,60 tri	9º	Rússia	0,375
10º	Coreia do Sul	U\$ 1,59 tri	10º	China	0,385
11º	Rússia	U\$ 1,46 tri	11º	Estados Unidos	0,414
12º	Brasil	U\$ 1,42 tri	12º	Brasil	0,534

Fonte: IBGE, 2021; Banco Mundial, 2019.

Da Tabela 02, é possível notar que, dentre os 12 países mais ricos do mundo, de acordo com o indicador do PIB, o Brasil é o país com o maior nível de concentração de renda e desigualdade social, segundo o coeficiente de Gini apresentado. Nosso país apresenta o índice de Gini de 0,534, cerca de 41,2% maior que o do mais bem posicionado no *ranking*, a Coreia do Sul (0,314). Superamos em muito a má distribuição de renda do segundo colocado no *ranking*, os Estados Unidos (0,414), pois o nosso índice de Gini é aproximadamente 22,5% maior que o dos norte-americanos.

As desigualdades regionais no Brasil também se refletem nos índices de Gini apresentados pelos estados brasileiros, cujas regiões Sul, Sudeste, Centro-oeste e Norte lideram o *ranking* nacional, como podemos observar na Tabela 03:

Tabela 3 – Lista de estados brasileiros por Coeficiente de Gini em 2016

Posição	Unidade federativa	Índice
1º	Santa Catarina	0,429
2º	Mato Grosso	0,457
3º	Goiás	0,474
4º	Rondônia	0,478
5º	Mato Grosso do Sul	0,481
6º	Paraná	0,485
7º	Rio Grande do Sul	0,486
8º	Tocantins	0,498
9º	Minas Gerais	0,504
20º	Ceará	0,553

Fonte: IBGE, 2021.

Da Tabela 03, pode-se extrair que o estado do Ceará ocupa uma das piores posições em termos nacionais; que seu índice de Gini (0.553) indica que a desigualdade e a concentração de renda em nosso estado é quase 3,5% maior que a já alta taxa apresentada pelo Brasil (0,534). É também possível constatar que a iniquidade em termos de distribuição de renda do Ceará (0.553) é quase 22,5% maior que a do estado de Santa Catarina (0,429), então líder do *ranking* nacional.

Convém lembrar que, no período de 2003 a 2010, quando o valor do rendimento médio mensal do brasileiro cresceu 58,7% e 36 milhões de pessoas saíram da miséria, 32 milhões migraram da situação de pobreza para a classe média e o Brasil saiu em 2014 do Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o coeficiente de Gini era de 0,497 (IBGE, 2022). Conseqüentemente, o crescimento registrado no índice de Gini traduz, para além da descontinuidade de ações governamentais de combate à pobreza e de políticas públicas relativas a questões ligadas a trabalho, emprego e renda, o avanço da informalidade entre os brasileiros mais pobres, muito em virtude deste tipo de trabalho – com menos proteção e maior volatilidade– ter se tornado a única porta de acesso ao mercado de trabalho aberta aos menos escolarizados.

Ao buscar entender como se dá a origem e a legitimação da reprodução das desigualdades de oportunidades, Piketty (2014) revela que, nos

dias de hoje, o que prevalece é a receita obtida sobre o capital investido e não a dos salários recebidos em troca da força de trabalho ofertada. Aliado a isso, tem-se a transmissão da riqueza via herança que atua como um fator primordial na geração e manutenção da desigualdade. Reforça-se a ideia de que a riqueza herdada aumenta num ritmo superior ao da riqueza produzida pelo trabalho, num processo não condizente com o ideário de justiça social e com a consolidação das democracias contemporâneas.

O referido autor ainda mostra que o baixo nível de crescimento econômico que ocorre concomitantemente ao aumento da razão entre capital e renda acabará estimulando o crescimento desenfreado da distribuição de renda dos trabalhadores para os donos do capital, fazendo crescer a desigualdade. Esse descompasso entre o ritmo acelerado do retorno sobre o capital e a lenta velocidade de crescimento econômico que afeta principalmente os que vivem da renda originada pelo trabalho só poderia ser devidamente equacionado pela imposição de impostos sobre a riqueza.

Além disso, tal política fiscal, de caráter progressivo, baseada em tributação sobre os mais ricos traduzir-se-ia em uma alternativa viável para impulsionar o crescimento econômico das nações e frear o aumento dos rendimentos advindos do capital. Por fim, Piketty (2014) afirma ser uma particularidade do capitalismo o fomento, por parte do Estado, à capacidade de articulação no sentido de estabelecer parcerias que estimulem a criação de impostos inteligentes e progressivos sobre a riqueza, redirecionando cada vez mais esforços e recursos à prestação de serviços para a população.

A redução das desigualdades sem tais ações por parte do poder público se torna inviável, uma vez que os governos consolidaram em seus países economias de mercado bem estruturadas, organizadas e eficazes, replicando discursos que primam pelo respeito ao princípio da competição e pela transmissão aos indivíduos da responsabilidade pelas suas escolhas e condução das suas vidas, fatores esses que muito mais contribuem para desigualar do que equilibrar as condições dos sujeitos tidos como econômicos (DARDOT; LAVAL, 2016).

Diante dessa perspectiva, é possível considerar que o neoliberalismo exerce um papel preponderante quanto ao rumo tomado pelas ações e políticas promovidas pelos Estados contemporâneos, superando as meras dimensões econômica e ideológica, invadindo a seara da própria razão que constitui os sujeitos. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 31), “considerado uma racionalidade governamental, [...] o neoliberalismo é pre-

cisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade”.

O mercado de trabalho, como espaço que associa aqueles que procuram por força de trabalho àqueles que oferecem emprego, num sistema típico de mercado no qual se negocia para determinar os preços e as quantidades transacionadas, está caracterizado pela insegurança do trabalhador, a qual reforça o sentimento de risco e a urgência de se proteger individualmente, numa situação que conduz à reinterpretação de determinadas atividades tidas como meios de proteção pessoal no combate às perspectivas de desemprego ou à falta de alternativas de obtenção de renda por meio da informalidade, ou, pelo menos, na busca de sua mitigação. Num cenário marcado pelo crescente desemprego, a educação e a formação profissional são “vistas como escudos que protegem do desemprego e aumentam a *empregabilidade*” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 209), isto é, a capacidade de ter acesso a um emprego.

Até mesmo nas economias centrais da Europa, os Estados vêm adotando políticas de cunho intervencionista com o intuito de modificar as instituições que promovem a educação, direcionando-as para a reprodução de condutas que prezam pela competição global entre os sujeitos, de modo que políticas públicas de educação são demandadas tanto com o objetivo de atender às novas demandas do mercado de trabalho como com o de minimizar o desemprego e reduzir as desigualdades de renda.

Nesse raciocínio, a educação pública exerce um papel relevante na popularização das teses defendidas pelo ideário neoliberal, difundindo princípios baseados no fomento a uma espécie de economia social de mercado, por meio da qual seria possível oportunizar a prosperidade para todos, reforçando a concepção de que a pobreza não deve ser combatida por meio de seguros sociais ou indenizações pagas pelo Estado, mas sim pela responsabilização individual que envolve, entre outras coisas, a adesão às diferentes formas de caridade e filantropia.

Piketty (2014) entende que a mobilidade social deve ser a meta mais importante a ser atingida pelas instituições que ofertam a educação pública ao dizer que as desigualdades econômicas se replicam nas disparidades de acesso à educação, fato que se torna evidente quando das discretas seleções sociais e culturais realizadas no sistema francês de ensino por ele estudado. Nesse, um volume maior de recursos públicos é destinado para custear as despesas educacionais de alunos advindos de meios socialmente mais privilegiados enquanto são limitadas as despesas com estudantes oriundos de camadas sociais mais vulneráveis. Tra-

ta-se de um movimento que consolida e amplifica as desigualdades sociais, dando à repartição de riquezas o *status* de problema político.

Sobre essa questão, destacamos um ponto em comum observado nas falas de um líder burocrata e de um político ao dizerem das políticas públicas de educação profissional como insuficientes para alterar o atual quadro social marcado por desigualdades:

O fator da desigualdade é muito mais amplo do que o cara ser bem-educado, só pra deixar isso claro, porque sozinho não consegue. Muitos fatores na sociedade precisam ser acionados pra que a desigualdade seja reduzida. A educação também não faz milagre assim não; ela é importante, mas também não é salvadora da pátria como muitos acham não (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Essa mudança é uma visão que realmente exige aí uma série de políticas. A gente não pode colocar só responsabilidade da educação pra gente reduzir desigualdade social, pra ter a consciência social. Eu acho que esse é um processo maior que envolve assistência, envolve saúde, então a gente quer que essa escola consiga esse resultado, ela sozinha ela não consegue (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Para Piketty (2014), a coesão e a mobilidade social só podem ser conquistadas por meio do cultivo de valores como os da livre concorrência, do empreendedorismo, da meritocracia e da igualdade de oportunidades para todos. Nesse sentido, a promoção de uma educação de melhor qualidade por parte do Estado, que seja capaz de disseminar conhecimentos e elevar as qualificações, atuando em prol das remunerações, constituir-se-ia como uma espécie de força de convergência fruto de uma regulação política, que reduziria tanto a velocidade da acumulação como do aprofundamento do fosso das desigualdades.

Dardot e Laval (2016) evidenciam que o neoliberalismo prega a responsabilização dos indivíduos a partir do pressuposto de que eles possuem uma “capacidade” de fazer suas próprias escolhas por disporem de elementos de cálculo, indicadores de comparação, peças contábeis e de monetarização das suas ações. Essa seria uma das maneiras de “privatização” da conduta, quando a vida do estudante se apresenta como resul-

tado tão somente de escolhas individuais, sendo o insucesso escolar, a pobreza e a exclusão observados como consequências de um erro de cálculo.

Os supracitados autores ressaltam a importante função desempenhada por especialistas e gestores públicos na instauração de novos dispositivos e modelos de gestão típicos do neoliberalismo, postos como novas técnicas políticas, norteadas exclusivamente pelo objetivo de se alcançarem resultados positivos para todos, deixando claro que a marca do que chamam de “virada neoliberal”, ou seja, a ruptura com as perspectivas de construção de um estado de bem-estar social, não foi somente a redução do tamanho do Estado em si; destacam-se as alterações nos modos de intervenção estatal em nome da racionalização e da modernização do serviço público.

A difusão da ideia de uma racionalidade global, amplamente compartilhada, é de uma ordem técnica de governo dos sujeitos que se subentendem ideologicamente neutros, constituindo-se o neoliberalismo como a própria razão que inspira a concretização das políticas públicas, políticas essas que se adéquam aos mais diversos discursos ideológicos, comprovando a grande plasticidade da dogmática neoliberal, generalista e estranha quanto às raízes partidárias, sempre agindo em nome da eficiência, da eficácia e da modernidade nos serviços públicos.

Para Dardot e Laval (2016), a política de “reformas estruturais”, como princípio defendido pelo neoliberalismo, ensejou a flexibilização do mercado de trabalho, bem como a acentuação de lógicas mais individualistas num contexto de concorrência, promovendo a responsabilização individual em matéria de educação, disseminando a ideia de que a segurança reside no emprego do sujeito e não no auxílio social concedido pelo Estado. Podemos perceber que o mercado acaba se tornando um modelo universalmente válido no ato de pensar a ação pública e social.

O indivíduo na condição de empresário de si mesmo, num trabalho de racionalização do desejo, busca incessantemente ser competente e competitivo, maximizando seu capital humano em todos os aspectos, transformando-se continuamente e se aprimorando com o intuito de se tornar cada vez mais eficaz. A melhora de seus desempenhos e resultados reforça os novos paradigmas que contemplam tanto o mercado de trabalho como o da educação: a formação para toda a vida e a empregabilidade (DARDOT; LAVAL, 2016).

Noutras palavras, a perspectiva neoliberal, segundo Dardot e Laval (2016, p. 343) é de que “o indivíduo deve governar-se a partir de dentro por uma racionalização técnica de sua relação consigo mesmo. Ser ‘em-

preendedor de si mesmo' significa conseguir ser o instrumento ótimo de seu próprio sucesso social e profissional", isso porque no neoliberalismo o sujeito é constantemente auditado, vigiado e avaliado com a intenção de aumentar o controle que se tem de seu desempenho individual. Isso tudo se dá por meio de instrumentos mais próximos do indivíduo, mais frequentes e quantificáveis, tais como as avaliações cada vez mais frequentes e objetiváveis, baseadas em medidas quantitativas levantadas por registros informatizados.

O desempenho técnico adquire, no âmbito neoliberal, certo protagonismo na gestão pública, tornando coadjuvantes aspectos antes relevantes para a ação pública, como os políticos e sociais, os quais explicitavam a pluralidade de alternativas possíveis. Nessa perspectiva, são afetados tanto a concepção quanto os princípios de distribuição dos bens públicos: "a igualdade de tratamento e a universalidade dos benefícios são questionadas tanto pela individualização do auxílio e pela seleção dos beneficiados, na qualidade de amostras de um 'público-alvo', quanto pela concepção consumista do serviço público" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 373).

O neoliberalismo cria a ideia de que o acesso a determinados bens e serviços públicos resultaria de uma transação entre um subsídio oficial e um comportamento pré-definido em contrapartida ou mesmo num custo direto incorrido para o usuário final. O que poderíamos chamar de "sujeito neoliberal" não mais se caracteriza como um cidadão detentor de direitos e responsabilidades coletivas, mas sim como um indivíduo que se aproxima cada vez mais da figura do homem empreendedor, empresário de si mesmo. Consequentemente, a ação pública é reformada do ponto de vista gerencial e, com isso, a exclusão e a desigualdade social são ampliadas:

Longe de ser "neutra", a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente contra a lógica democrática da cidadania social; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de "subcidadãos" e "não cidadãos" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 374).

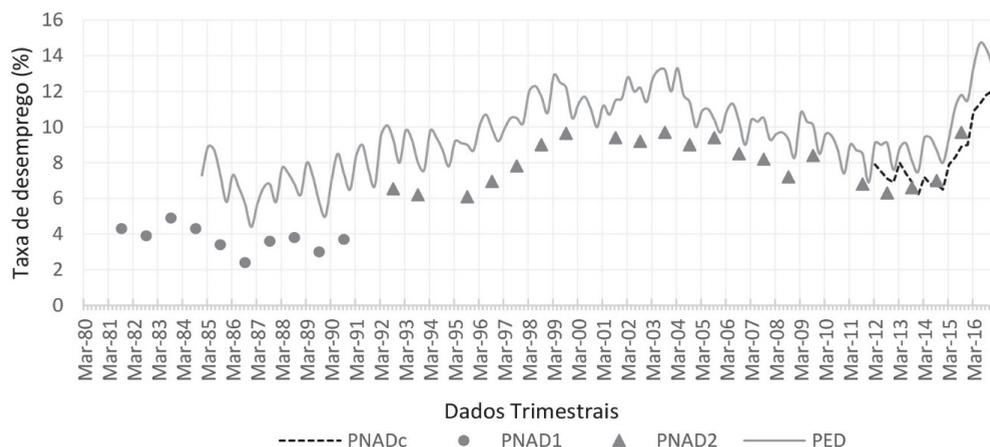
Ressalta-se aqui que o uso de critérios exclusivamente voltados à mensuração de desempenho e à aplicabilidade da racionalidade gerencial acaba por esvaziar de sentido as políticas públicas que se desenvolvem a partir do pensamento neoliberal. Tais políticas são utilizadas

apenas como instrumento de alcance dos objetivos estipulados pela lógica da nova gestão pública, a qual se mostra indiferente à relevância de se pregar o respeito a valores como a consciência crítica, a liberdade de expressão e pensamento, as estruturas legais e os princípios democráticos.

4.2.2 A inserção de jovens no mercado de trabalho

As transformações que se verificaram entre os anos de 1950 e 1970 com a abertura de oportunidades de trabalho, quando trabalhadores jovens conseguiram atingir situação social mais alta que a de seus pais, hoje são infactíveis. As possibilidades de inserção de jovens no mercado de trabalho vêm se limitando progressivamente, como podemos ver, a seguir, na evolução da taxa de desemprego, em termos percentuais, da força de trabalho no Brasil desde 1980 até 2016.

Tabela 4 –Taxa de evolução do desemprego, em termos percentuais, no Brasil entre os anos de 1980 e 2016



Fonte: OIT, IBGE.

Na Tabela 04, podemos identificar que, durante a década de 1980, a taxa de desemprego oscilou entre 3% e 8%, iniciando a década de 1990 com um índice em torno dos 6%. Em 1999, a taxa de desemprego já apresentava um valor aproximado de 10%, quase o dobro do registrado no início dos anos 1990, evidenciando que tal década foi marcada por uma tendência de aumento no desemprego. Na década de 2000, mais especificamente a partir do ano de 2004 (quando o Brasil registrou uma taxa

de desemprego de cerca de 10%), percebemos uma forte tendência de queda progressiva nas taxas de desemprego anuais, tendência essa que se manteve até o ano de 2012 (momento em que tal indicador se comportou abaixo dos 8%). A partir de 2013, as taxas voltaram a apresentar uma tendência de crescimento superando a casa dos 14% no ano de 2016.

Silva e Yazbek (2012) recordam que a viabilização para a superação desse quadro só ocorreu a partir da criação de um Sistema Público de Emprego (SPE), que contou com recursos do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). O SPE é composto por políticas de transferência temporária de renda, pela prestação de serviços – como é o caso da qualificação profissional – e pela concessão de microcrédito.

Como sabemos, os anos 1990 foram marcados por diversas mudanças que alteraram a configuração do mercado de trabalho em nosso país, passando a exigir dos jovens que buscavam seu primeiro emprego uma maior escolaridade aliada a um nível mais elevado de qualificação profissional. Naquele momento, o governo federal, que tinha como chefe do poder executivo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, buscou apresentar respostas que satisfizessem tais demandas. Uma delas consistiu em dar foco a uma linha de ação que privilegiava o desenvolvimento de programas de capacitação, os quais objetivavam melhorar os índices de empregabilidade da juventude.

Foi nessa esteira que nasceu o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), financiado por recursos públicos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que tinha como finalidade capacitar uma parcela substancial da população economicamente ativa. Nesse contexto, os jovens foram priorizados pela sua condição de vulnerabilidade. Entretanto, de acordo com Guimarães e Almeida (2018, p. 12), os resultados do Planfor foram comprometidos por uma série de obstáculos, dentre os quais “a baixa carga horária, a má qualidade dos cursos, a desarticulação com outras políticas e a falta de acompanhamento e monitoramento”.

Tal plano foi estruturado em 1995, mas entrou em vigor somente no ano de 1996, momento em que a questão da qualificação profissional passou a ser tratada como uma política pública com um viés integrativo ligado à geração de emprego e renda. Segundo Jorge (2018), o objetivo do Planfor se traduzia na dinamização da qualificação profissional por meio da sua articulação e integração às demais políticas públicas, bem como na

consolidação da sua perspectiva complementar no que diz respeito à educação básica como direito constitucionalmente assegurado ao cidadão.

O Planfor teve sua vigência até o ano de 2002, sendo substituído, a partir de 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ foi concebido como parte do Plano Plurianual do Governo Federal (2004-2007), articulando diretrizes, procedimentos e ações de desenvolvimento social e qualificação profissional. O PNQ buscou promover a inclusão social efetiva, baseando-se na articulação entre qualificação profissional, o conjunto das demais políticas públicas de geração de trabalho e renda e um processo de gestão participativa dos recursos e das ações dirigidos para essa finalidade, envolvendo os atores sociais vinculados a tais políticas (BRASIL, 2001).

Também em 2003, durante o governo do ex-presidente Lula, surgiu o Programa Nacional de Primeiro Emprego (PNPE), voltado especificamente a jovens com idade entre 16 e 24 anos, de famílias pobres, sem nenhuma experiência laboral, em situação de desemprego involuntário, que estivessem cursando o ensino médio, fundamental ou outros cursos. De acordo com Guimarães e Almeida (2018), o PNPE incluiu ações ligadas à qualificação, ao treinamento e à concessão de subsídios para contratação dos jovens por parte dos empresários, além de contemplar iniciativas voltadas para o estímulo do empreendedorismo. Contudo, poucas empresas aderiram ao programa em virtude de diversos fatores, como: o despreparo profissional e pessoal dos jovens, a grande burocracia e a rigidez na seleção do público-alvo.

O PNPE foi criado pela Lei nº 10.748/2003, alterado pela Lei 10.940/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.199, de 2004. Ele esteve voltado para a promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho, bem como a sua escolarização e teve como foco a ampliação da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda. Dentre os seus objetivos estavam promover: “a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social” (BRASIL, 2003).

Em meio aos problemas encontrados na época, os quais geraram uma série de críticas com relação à qualidade dos cursos ofertados, à falta de integração com outras políticas e aos obstáculos para o ingresso dos jovens no mercado de trabalho, o governo federal se viu obrigado a modificar o seu foco de ação no que diz respeito aos programas voltados para a inserção, no concorrido mercado de trabalho, desses jovens que

buscavam por seu primeiro emprego via qualificação profissional. A despeito disso, deve-se reconhecer que o PNPE foi relevante para os jovens no sentido de evidenciar a urgência de ações para esse público na agenda política nacional.

Dessa maneira, no ano de 2005, a centralidade dessas políticas migrou do estímulo à demanda por jovens trabalhadores para a problemática da capacitação como alternativa para melhorar o nível de empregabilidade juvenil. É nesse contexto que emergem programas como os Consórcios da Juventude (CSJ), os quais continuaram a investir na qualificação profissional dos jovens em situação de exclusão social como forma de aumentar suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho, agora priorizando públicos específicos, como quilombolas, indígenas, afrodescendentes e jovens em conflito com a lei (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018).

O referido programa trouxe um aspecto inovador, que foi a formação de redes sociais para execução das ações, pois os CSJs foram constituídos por redes de organizações da sociedade e movimentos sociais. Ao contar com ações desenvolvidas principalmente nas maiores capitais do país, os CSJs inovaram por incentivar a participação da sociedade civil, por meio do engajamento de diversas ONGs, na promoção de atividades com foco na qualificação profissional de jovens com vistas a inseri-los no mercado de trabalho. A baixa capacidade do governo federal em coordenar as ações de educação profissional e as incongruências entre as concepções do governo Lula e das entidades executoras dos CSJs acarretaram déficit de implementação do programa (MAGALHÃES, 2010).

Outro programa desenvolvido pelo governo federal após 2005, bem semelhante ao CSJ, foi a chamada Ação Juventude Cristã, a qual se distinguiu pela descentralização de suas ações, as quais se restringiram apenas aos grandes centros urbanos do país e passaram a dar foco a municípios situados em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Foi um programa executado por meio de contratos firmados entre prefeituras e entidades da sociedade civil (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018).

Também nesse período, visando à formação profissional dos jovens brasileiros, foi estimulado pelo poder público federal o desenvolvimento do Programa Empreendedorismo e Responsabilidade Social, o qual buscou criar uma linha de crédito específica para os jovens mais vulneráveis, o público-alvo do programa. Contudo, a ação não obteve êxito, tendo em vista a dificuldade de se combinar a capacitação e a concessão do empréstimo para os jovens de baixa renda (SILVA; COSTA, 2019).

Ainda no ano de 2005, foi criado o programa Escola de Fábrica, executado pelo Ministério da Educação. O programa tinha o objetivo de “Incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho por meio de cursos profissionalizantes em unidades formadoras no próprio ambiente das empresas, gerando renda e inclusão social” (BRASIL, 2005). Por meio do desenvolvimento de uma parceria entre organizações privadas e ONGs, com a oferta de cursos com carga horária mínima de 600 horas, buscou-se unir teoria e prática aos jovens em sua primeira experiência profissional (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018).

Outro dispositivo criado naquele ano foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), com a finalidade de elevar o grau de escolaridade, promover a qualificação profissional, estimular a inserção produtiva, desenvolver ações comunitárias e instigar o exercício da cidadania com intervenção na realidade local. Tal programa terminou por compilar ações dos programas anteriores, tendo como público-alvo jovens com idade entre 18 a 24 anos, os quais contavam com 4 a 7 anos de estudo e não possuíam vínculo empregatício formal, sendo as prefeituras as responsáveis pelo processo de formação. Os jovens atendidos pelo Projovem recebiam uma bolsa, a título de auxílio mensal, no valor de R\$ 100,00, a qual estava condicionada ao percentual de 75% de frequência (OIT, 2009).

O Projovem estava previsto para desempenhar suas atividades no prazo de um ano, oferecendo cursos com carga horária destinada: à formação educacional por meio da conclusão do ensino fundamental e à qualificação profissional, esta última dividida entre a iniciação no mundo do trabalho e as horas dedicadas a um arco ocupacional, a qual contemplaria quatro ocupações do mesmo arco. Cabe ressaltar que o tipo de formação oferecida era determinado pela prefeitura de cada município, baseada em supostas necessidades e demandas do mercado de trabalho local.

Já no ano de 2007, foi registrada uma alteração no referido programa, resultando na criação do Projovem Unificado, o qual passou a integrar diversos programas anteriormente existentes relativos à qualificação profissional dos jovens brasileiros, como o Projovem, Agente Jovem, Escola da Fábrica, Juventude Cristã e Consócios Sociais da Juventude, trazendo uma modificação na faixa etária dos jovens, classificando-os em três categorias: adolescentes jovens de 15 a 17 anos, jovens-jovens de 18 a 24 anos e jovens adultos de 15 a 29 anos (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018).

Foi também em 2007, por meio do Decreto nº 6.302, que foi instituído pelo governo federal o programa Brasil Profissionalizado, o qual buscou o

fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais de educação profissional. De acordo com o Ministério da Educação, o programa se estendeu até janeiro de 2016, atendendo a instituições de educação profissional de 24 estados, contemplando 342 obras concluídas, dentre elas, 86 novas escolas, 256 ampliações e/ou reformas e a entrega de 635 laboratórios para aulas práticas.

Com a eleição da presidente Dilma Rouseff, em seu primeiro mandato, no ano de 2011, foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) a partir da publicação da Lei nº 12.513, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (EPT) por meio de ações de assistência técnica e financeira, contando com objetivos específicos, como a ampliação do acesso gratuito a cursos de EPT em instituições privadas e públicas das redes federal e estaduais, bem como a ampliação das oportunidades de capacitação para trabalhadores de forma articulada com as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2021).

A oferta de cursos de EPT via Pronatec tem como público-alvo, prioritariamente: os estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, os trabalhadores; os beneficiários dos programas federais de transferência de renda e os estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública. O referido programa tem parceria com instituições da rede pública de EPT federal, estadual, distrital e municipal, com os serviços nacionais de aprendizagem e com as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica devidamente habilitadas para a oferta de cursos técnicos de nível médio, no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação.

A referida bolsa, que foi uma iniciativa introduzida ao Pronatec em 2015, está articulada a quatro ações de política pública de EPT pré-existent na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), a saber: o Programa Brasil Profissionalizado, a Rede e-Tec Brasil, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação são organizados em duas modalidades: a Estudante, com cursos técnicos concomitantes, integrados ou subsequentes, e a Trabalhador, esta última incluindo cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

Outra iniciativa do Ministério da Educação (MEC) para ampliar a oferta gratuita de EPT foi o Pronatec Oferta Voluntária, por intermédio

do qual foram ofertados cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional, e cursos técnicos na forma subsequente para quem já concluiu o ensino médio, nas modalidades presencial e a distância. A oferta foi realizada por instituições privadas de EPT que se candidataram a disponibilizar os cursos de forma voluntária com recursos próprios, sem o recebimento de verbas por parte do governo federal. Os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs), entidades públicas de caráter comunitário, são instituições parceiras nesse programa. Vale ressaltar que, para todos os cursos, o jovem interessado deve ter idade superior a 15 anos completos.

Posteriormente, foi criado pelo governo federal o “Programa Jovem Aprendiz”, o qual se baseia na Aprendizagem Profissional estabelecida pela Lei nº 10.097/2000, regulamentada pelo Decreto nº 9.579/2018, que revogou o Decreto nº 5.598/2005. O referido programa é uma iniciativa que possui a finalidade de inserir jovens maiores de 14 anos no mercado de trabalho, criando oportunidades para que desde cedo possam conciliar estudo e trabalho, de acordo com as prerrogativas da legislação trabalhista. É preciso lembrar que a contratação desses jovens aprendizes se dá com base no quantitativo de colaboradores que a empresa possui em seu quadro (ANDRADE et al., 2016).

De acordo com a Lei nº 10.097/2000, os jovens maiores de quatorze anos devem ser contratados via contrato de trabalho especial chamado de “contrato de aprendizagem”, o qual não poderá ser estipulado por mais de dois anos, devendo ser ajustado por escrito e ter prazo determinado. Nele, o empregador deve assegurar ao jovem aprendiz uma formação técnico-profissional metódica, em compatibilidade com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. Ressalta-se que o percentual de aprendizes contratados, em regra, não deverá exceder 15% do total de trabalhadores do quadro funcional da empresa (BRASIL, 2000).

O Programa Jovem Aprendiz, o qual conta com a colaboração decisiva das organizações privadas, de acordo com Andrade *et al.* (2016, p. 08), vem deixando um “importante legado social, inserindo jovens entre 14 e 24 anos no mercado de trabalho de forma legal, garantindo a estes, o direito da aprendizagem sobreposto ao interesse da exploração da mão de obra infantil”. Destaca-se que o contrato de aprendizagem só será legítimo se estiver devidamente registrado na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Além disso, o jovem deve estar matriculado e frequentando a escola, devendo estar inscrito em programas de aprendizagem (LUZ, 2015).

Segundo Silva e Costa (2019), o programa Jovem Aprendiz representa a consolidação de todos os demais programas que possuem o objetivo de incluir os jovens na dinâmica relação escola-trabalho-formação, uma vez que proporciona a esse público específico uma formação técnico-profissional adequada, devidamente alinhada ao desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho. Para os autores, tais leis estão protegendo o trabalho do jovem, propiciando-lhe segurança e aprendizagem, além de oportunizar experiências profissionais.

O Decreto Federal nº 9.579/2018, em seu art. 44, define-o como “a pessoa maior de quatorze anos e menor de vinte e quatro anos que celebra contrato de aprendizagem, nos termos do disposto no art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT” (BRASIL, 2018). É necessário lembrar que os jovens aprendizes devem ter uma carga horária máxima diária de seis horas e que, exceto se houver condição mais favorável, seja-lhes garantido o salário-mínimo-hora. A sua contribuição ao FGTS corresponderá a 2% da remuneração paga ou devida, no mês anterior, ao aprendiz, e suas férias coincidirão, preferencialmente, com as férias escolares, vedado ao empregador estabelecer período diverso daquele definido no programa de aprendizagem (BRASIL, 2018).

No ano de 2017, o governo federal reestruturou, conforme publicação da Resolução CODEFAT nº 783, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), passando a denominar-se Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil), direcionado ao estímulo a ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Nesse sentido, o programa Qualifica Brasil apresenta três finalidades específicas: promover a empregabilidade do trabalhador, incrementar a produtividade e renda do trabalhador e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2017).

Dentre as principais ações do programa, estão: facilitar a obtenção de emprego e trabalho decente e a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda; colaborar para a elevação da escolaridade do trabalhador, por meio do estímulo à ascensão laboral; fomentar o empreendedorismo; permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional; contribuir para a elevação da produtividade, da competitividade e da renda e promover a inclusão social do trabalhador. No que tange aos grupos prioritários que compõem o público-alvo do programa, pode-se destacar os aprendizes e os estagiários (BRASIL, 2017). O Quadro 04 permite melhor visualizar a

evolução cronológica dos planos, dos programas e das políticas governamentais voltadas à inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Quadro 8 – Cronologia das políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990

Política/programa	Legislação	Período	Governo
Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor	Resolução nº 126 do CODEFAT	1996 - 2002	Fernando Henrique
Plano Nacional de Qualificação – PNQ	Plano Plurianual do Governo Federal (2004-2007)	2003 - 2007	Lula
Programa Nacional de Primeiro Emprego – PNPE	Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003	2003 - 2005	Lula
Consórcios Sociais da Juventude – CSJs	Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013	2003 - 2007	Lula
Ação Juventude Cristã	-	2005	Lula
Programa Empreendedorismo e Responsabilidade Social	-	2005	Lula
Programa Escola da Fábrica	Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005	2005	Lula
Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem	Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005	2005	Lula
Programa Brasil Profissionalizado	Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007	2007	Lula
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec	Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011	2011	Dilma
Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional – QUALIFICA BRASIL	Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017	2017	Temer
Programa Jovem Aprendiz	Regulamentado pelo Decreto nº 9.579/2018	2000 e 2018	Temer

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Destes, três estão em vigor, a saber: o Pronatec, o Qualifica Brasil e o Jovem Aprendiz. O Planfor, o primeiro deles, teve sua vigência até o ano de 2002, quando do final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique, sendo substituído, a partir de 2003, já no primeiro mandato do governo de Lula, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). A gestão do ex-presidente Lula ainda criou mais quatro programas ligados à edu-

cação profissional no ano de 2005: Ação Juventude Cristã, Programa Empreendedorismo e Responsabilidade Social, Programa Escola da Fábrica e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Do Quadro 08, ainda é possível notar que, no início do segundo mandato de Lula, em 2007, foi criado o Programa Brasil Profissionalizado, que se estendeu até o ano de 2016, quando do mandato exercido pelo ex-presidente Michel Temer. Antes, em 2011, no início do primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, havia sido criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), até hoje em vigor. Vale ressaltar que os programas Qualifica Brasil, criado em 2017 no governo de Michel Temer, e Jovem Aprendiz, instituído em 2000 no governo do ex-presidente Fernando Henrique e atualizado em 2018 na gestão de Michel Temer, encontram-se ainda vigentes.

De acordo com Ramos e Freitas (1998), o Sistema Público de Emprego (SPE) é hoje um dos poucos consensos quando se fala em alternativas de política para reduzir o desemprego. Dentre os quatro diagnósticos das origens do desemprego contemporâneo apontadas em sua pesquisa, o SPE se encaixa na corrente que tende a compartilhar o diagnóstico sobre as virtudes de um mercado de trabalho regulado pelo mercado, mas que admite, em determinadas circunstâncias, a implementação de políticas públicas para auxiliar na elevação da rapidez e eficiência dos processos interativos entre oferta e demanda.

Os autores afirmam que, quando se trata de mercado de trabalho, pode haver uma redução na demanda por trabalhador, chamada de “choque negativo”, bem como se pode identificar uma elevação na demanda, intitulada de “choque positivo”. Concluem que, quanto maiores forem esses choques, maiores serão os obstáculos para sejam promovidas as adequações entre a oferta e a demanda. Sabe-se que essa falta de ajustamento advém de duas fontes: a falta de correspondência entre o perfil de oferta e a demanda de trabalho e a demora que pode ter o sistema de preços (remunerações) em transmitir informações, principalmente quando há choques.

Tendo em vista que esse sistema de informações tem o potencial de induzir fluxos migratórios e, por consequência, pode acabar gerando custos sociais na forma do desemprego em um determinado local e a falta de mão de obra em outro, Ramos e Freitas (1998, p. 66) dizem que “tanto a educação/formação/reciclagem como a intermediação podem ajudar a elevar a eficiência do mercado e reduzir os prazos de ajustamento”. Nesse

sentido, as políticas de formação e reciclagem ganham destaque, especialmente com a ruptura do paradigma tecnológico:

O novo paradigma tecnológico que surgiu com a crise do fordismo, contraditoriamente, requeria uma força de trabalho com uma formação geral que não unicamente lhe permitisse domínio sobre esse novo padrão tecnológico, mas também rápida adaptação às mudanças, dado que o novo paradigma estaria caracterizado pela rapidez das inovações (RAMOS; FREITAS, 1998, p. 68).

Assim, esse “ajuste”, que pode ser demorado e oneroso, visando combater o desemprego, tornou-se fundamental não só pelos seus grandes custos sociais, mas também pelo comprometimento que pode gerar sobre as possibilidades futuras de crescimento para o país, principalmente quando se tem um cenário voltado para a crescente abertura das economias mundiais, fato que termina por intensificar a diversificação de “choques” na demanda por trabalhador, sejam eles setoriais ou geográficos.

Para mitigar o problema do desemprego, reduzindo os gastos com o ajustamento, Ramos e Freitas (1998) sugerem a implantação de um sistema de intermediação ágil que conte com monitoramento constante e com um amplo sistema de informação, público ou privado. Complementam afirmando que tais diagnósticos podem ser úteis tanto para a intermediação como para a formação, uma vez que identificam profissões em ascensão e as em crise.

Os autores lembram que a compatibilidade entre o perfil de oferta e o de demanda por trabalho, especialmente em um período de ruptura de paradigma tecnológico, é fundamental para que uma ampla política de formação e reciclagem, permanentemente realizada sobre os desocupados a fim de torná-los aptos a ocupar eventuais postos que surjam, prospere.

Em sua pesquisa, Ramos e Freitas (1998) constatam que, na medida em que a origem do desemprego se assemelha mais aos fatores que justificam a existência de um SPE, mais potencialmente eficaz ele será, alertando que o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado em 1975 sob a égide da Convenção nº. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o intuito de intermediar ofertantes e demandantes por mão de obra só pode ser considerado um bom sistema se for capaz de direcionar um trabalhador a um posto de trabalho compatível com sua qualifi-

cação em um espaço de tempo adequado. Para isso, esse sistema deveria ser incentivado pelo poder público, pois seus benefícios sociais ultrapassariam os seus custos.

Segundo o Ministério da Economia, a partir da Lei nº 7.998/1990 e de suas alterações, as ações do Sine passaram a ser entendidas como parte do Programa do Seguro-Desemprego, sendo executadas por meio da celebração de convênios plurianuais com as unidades da federação, com os municípios com mais de 200 mil habitantes e com as entidades privadas sem fins lucrativos. As ações mais significativas oferecidas pelo Sine compreendem: a intermediação de mão de obra, um serviço que busca promover o encontro de oferta e demanda de trabalho, a habilitação ao seguro-desemprego e o encaminhamento para cursos de qualificação social e profissional oferecidos em parceria pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2021).

No que se refere ao contexto do nosso estado, de acordo com o Ministério da Economia, por meio dos dados divulgados pela Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra, somente no primeiro semestre do ano de 2021 foram inseridos, por meio da intermediação do Sine Ceará, 12.638 jovens no mercado de trabalho local, como podemos observar a seguir na Tabela 05.

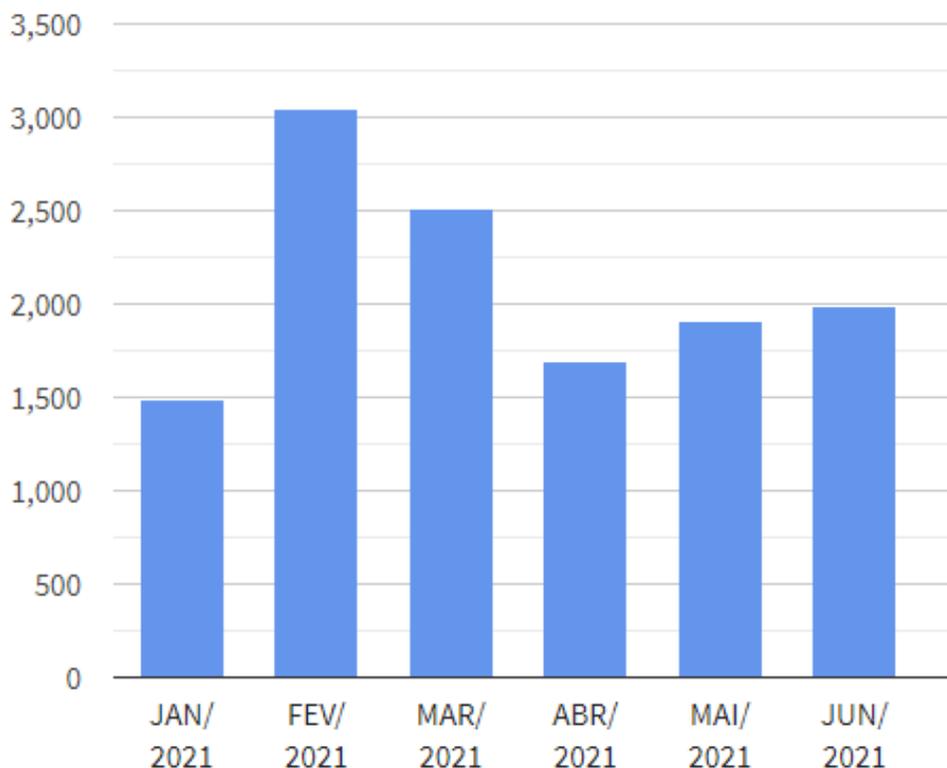
Tabela 5 – Inserção de jovens no mercado de trabalho do estado do Ceará por meio da intermediação do Sine no ano de 2021

Mês	Admissões
Janeiro	1.493
Fevereiro	3.046
Março	2.514
Abril	1.689
Mai	1.907
Junho	1.989

Fonte: Ministério da Economia, Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), 2021.

A variação mensal em torno do número de admissões de jovens no mercado de trabalho cearense por intermédio do Sine aponta para uma média que gira em torno de duas mil contratações por mês, tendo seu ápice nos meses de fevereiro e março de 2021, como é possível visualizar no Gráfico 06:

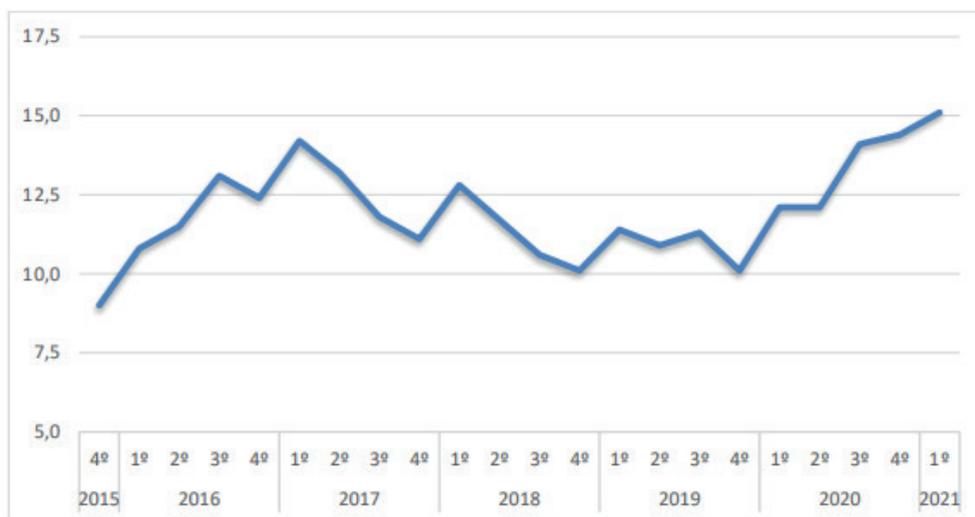
Gráfico 6 – Inserção de jovens no mercado de trabalho do estado do Ceará por meio da intermediação do Sine no ano de 2021



Fonte: Ministério da Economia, Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), 2021.

Esse baixo nível de inserção dos jovens no mercado de trabalho em nosso estado é reflexo do que apontam os dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual é possível notar que o índice de desemprego no Ceará cresceu dos 14,4%, identificados no quarto trimestre de 2020, para o patamar de 15,1% no primeiro trimestre de 2021, como podemos observar no Gráfico 07.

Gráfico 7 – Taxa de desemprego trimestral no Ceará, do 4º trimestre de 2015 ao 1º trimestre de 2021

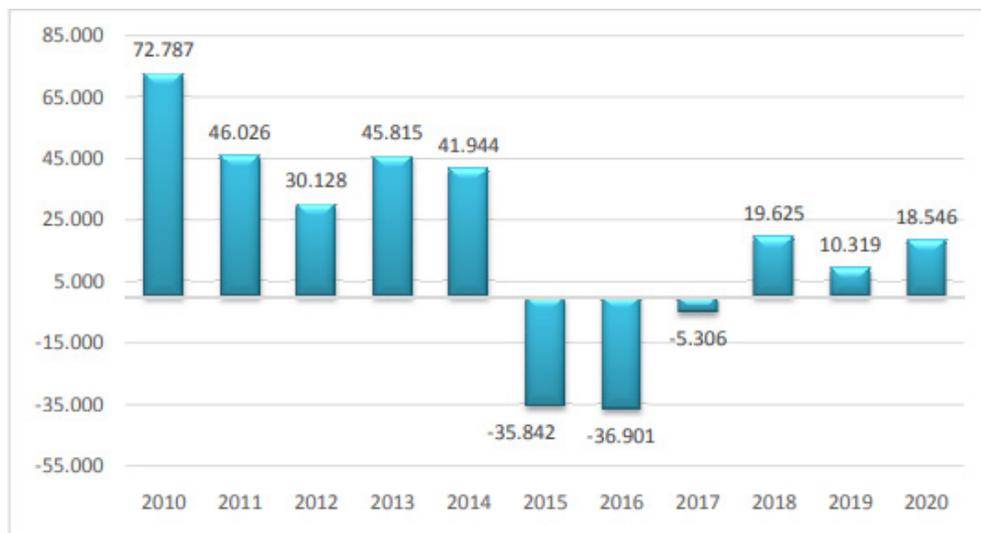


Fonte: IBGE/PNADc, 2021.

Ao analisar o Gráfico 07, podemos verificar uma tendência de alta na taxa de desemprego no estado do Ceará, fato que se dá a partir do ano de 2016, evidenciando uma crise no mercado de trabalho local, posteriormente aprofundada com a proliferação da Covid-19 no nosso país. Podemos reparar que o quantitativo de desempregados em nosso estado está estimado em mais de meio milhão de pessoas, muito em virtude de fatores como a redução da oferta de trabalho, com a extinção de postos num nível superior à redução da magnitude da força de trabalho no Ceará.

Dessa maneira, é possível constatar que a eclosão da pandemia da Covid-19, que assola o estado do Ceará desde o mês de março de 2020, desencadeou a considerável piora dos indicadores ligados ao nível de ocupação, desemprego e rendimento do mercado de trabalho, fato que se deu muito em virtude do fechamento de milhares de postos de trabalho, bem como ensejou a redução da massa de rendimentos dos trabalhadores locais, devido à queda do nível de ocupação (IDT, 2021). O Gráfico 08, mostrado adiante, evidencia os números de tal situação.

Gráfico 8 – Saldo do emprego formal no Ceará entre 2010 e 2020



Fonte: Ministério da Economia, CAGED, 2021.

Ao observar o Gráfico 08, é possível notar que as ações desenvolvidas por meio de políticas e programas públicos criados para estimular a inserção dos jovens no mercado de trabalho nos últimos dez anos, especialmente o Pronatec, o Jovem Aprendiz e o Qualifica Brasil, integrados à atuação do Sine enquanto instituição responsável por intermediar e direcionar jovens para a qualificação e formação profissional, têm procurado reverter uma série de resultados negativos no saldo do emprego formal em nosso estado, identificada especialmente entre os anos de 2015 e 2017. Faz-se necessário lembrar que, apesar de o saldo ter sido positivo, com 18.546 postos de trabalho formal em 2020, o número ainda representa apenas 25% do saldo positivo registrado no ano de 2010, quando foi apontado um resultado positivo de 72.787 entre admissões e desligamentos no setor formal do mercado de trabalho.

Diante desse contexto, evidencia-se a atuação limitada do Sine no mercado de trabalho brasileiro, com a identificação de um baixo nível de interesse por parte dos trabalhadores e de uma modesta atratividade no que tange aos empresários, implicando num grau reduzido de aderência do Sine. No entendimento de Ramos e Freitas (1998), a intermediação de mão de obra realizada pelo Sine não cumpre um papel relevante para mitigar o problema do emprego no decorrer das crises econômicas.

Os autores sugerem como uma das soluções tornar mais flexível o Sine, uma vez que dessa forma seria possível dar rapidez à elevação no grau de atratividade por parte dos trabalhadores e das empresas privadas que necessitam de um melhor processo de intermediação a cada ciclo. Diante dessa percepção, chegam à conclusão de que “a intermediação, por si só, não deve ser capaz de aliviar o desemprego em períodos de fraco desempenho da economia” (RAMOS; FREITAS, 1998).

Eles seguem sua análise afirmando que, para além do ato de cadastrar, o Sine deveria procurar formular políticas de intermediação mais ativas, localizando ofertantes e demandantes de maneira mais eficaz. Apontam ainda a insuficiência de recursos disponíveis para o sistema como uma provável razão para a pequena presença do Sine na intermediação, pois a limitação de recursos estanca o aumento na quantidade de postos de atendimento, fato que impede o crescimento da sua importância para a intermediação, evitando gerar um maior interesse das empresas e incrementar a participação dos inscritos entre os admitidos.

Ramos e Freitas (1998) trazem como principais conclusões de seu estudo o fato de não se poder esperar de um SPE, de uma maneira geral, e da intermediação, de uma forma específica, que, por si só, possibilitem reduzir os índices de desemprego, ressaltando que um sistema de formação e intermediação eficaz deve tornar um mercado de trabalho mais eficiente. Além disso, não se pode pensar que tal política seja eficaz para mitigar o desemprego aberto em momentos em que se registram altos índices de desligamentos relacionados à força de trabalho de um país, e mais: que a presença pouco relevante no mercado brasileiro por parte do Sine se deve, dentre outros fatores: a problemas de compatibilização entre trabalhadores e empresas que procuram o sistema, ao alto custo e à baixa efetividade dos postos de atendimento espalhados pelo país.

Rossetto (2019) destaca que o Sine, apesar de ser um grande sistema público responsável por executar as políticas públicas de emprego no Brasil, tem mostrado um baixo desempenho nos últimos anos, principalmente no que tange ao serviço de intermediação de mão de obra, o que se traduz na baixa participação dos serviços do sistema na colocação de trabalhadores no mercado formal de trabalho. As fragilidades do modelo institucional e do funcionamento do Sine são fatores que justificam os maus resultados apresentados pelo referido sistema público; um modelo que não é capaz de responder, de maneira adequada, à ampliação dos seus serviços e ao crescimento da sua rede de agências pelo país.

Em seu estudo, Rossetto (2019) realiza uma análise do modelo institucional do Sine a partir de quatro das suas principais características, a saber: 1) o nível de coordenação nacional do Sine e os eventuais mecanismos institucionais de cooperação vertical entre os agentes executores; 2) os indicadores de desempenho e as metas operacionais do Sine; 3) o perfil dos atendentes que realizam o atendimento no “balcão” dos postos/das agências do sistema; e 4) o financiamento e a gestão do Sine por meio de convênios. Os dados obtidos pelo autor revelaram uma série de dificuldades relacionadas à gestão da referida instituição, as quais impactaram o fraco desempenho apresentado pelo Sine enquanto sistema público de emprego.

Dentre os obstáculos apresentados na gestão do Sine, temos: 1) a coordenação nacional frágil e a ausência de instrumentos para maior cooperação interna; 2) falta de metas adequadas que possam melhorar a efetividade da intermediação e da colocação de mão de obra; 3) uma equipe de profissionais atuando sem um padrão nacional de qualificação e produtividade; e 4) uma gestão financeira com grande dificuldade e instabilidade nos repasses, além de uma forte redução de recursos para os agentes associados, sem a diminuição formal de suas responsabilidades (ROSSETTO, 2019).

4.3 Perspectivas de inserção do trabalhador do mundo do trabalho

Dentre as limitações apresentadas pelo SPE, registrou-se a baixa integração entre os programas implementados, o que se deu num cenário marcado pela adoção de estratégias de racionalização com consequências evidentes sobre o trabalho, como o agravamento da precarização, a maior heterogeneidade nas formas de inserção e remuneração dos trabalhadores e a conseqüente elevação do desemprego. Tudo foi agravado pelo “processo de privilegiamento da especulação financeira em detrimento do investimento produtivo, comprometendo o crescimento da produção e do emprego” (SILVA; YAZBEK, 2012, p. 17), ou seja, a mundialização do capital aprofundou a financeirização econômica, obrigando o trabalhador a se “reinventar” para se manter ativo no mercado.

Na nova configuração do mundo do trabalho, inaugura-se a figura do trabalhador polivalente, reflexo da amplificação da importância do trabalho imaterial que, ao se articular com o trabalho material, concretiza as grandes transformações no mundo do trabalho, nitidamente marcado pelo fenômeno do desemprego, pelo alastramento dos setores de

telemarketing, pela adoção generalizada da terceirização, pelo incremento do setor de serviços, pelo crescimento da informalização e precarização do trabalho, pela redução salarial e pela difusão da ideia do empreendedorismo, acompanhada pelo incentivo ao cooperativismo e ao trabalho voluntário. Destarte, a expansão da pragmática neoliberal, traduzida em privatizações e desregulamentações que impactaram nas relações trabalhistas, consolidou a reestruturação produtiva, ensejando transformações estruturais típicas da era da acumulação flexível.

Os impactos negativos da globalização e do neoliberalismo produziram reflexos inúmeros sobre instituições como: o Estado nacional, a mídia, as organizações patronais, as organizações de trabalhadores, a sociedade e a família. No que se refere aos trabalhadores, destacamos o aumento do desemprego e da precarização do trabalho, que ocorre juntamente ao crescimento da competição, o afrouxamento dos movimentos grevistas, a redução da magnitude dos sindicatos, a diminuição do poder político da classe e o desalento da militância política trabalhadora. Assim, o desemprego tem atingido cada vez mais trabalhadores com maior qualificação, desapontando os indivíduos com mais anos de estudo que, quando muito, se veem inseridos num mercado com salários reduzidos e ascensão social dificultada.

Mais recentemente tivemos a incorporação de interesses patronais na nova legislação trabalhista conduzida pelo ex-presidente Michel Temer; foi quando se observou a clara intenção de se deteriorar ainda mais a condição já calamitosa do trabalhador precarizado. Ao oficializar a proliferação de postos vulnerabilizados no Brasil, estimulou-se a explosão no número de terceirizados. A reforma trabalhista também sinalizou para a manutenção da centralidade do trabalho assalariado barato nas políticas de emprego e renda. Dessa forma, “a prioridade voltou-se para o reforço dos alicerces da acumulação por espoliação, ou seja, a mercantilização do dinheiro, da terra e do trabalho” (BRAGA, 2017, p. 183).

Farias Neto (2019) reitera que a aprovação da Lei Federal nº 13.467/2017, chamada de “Reforma Trabalhista”, aprofundou o processo de flexibilização precarizante, porque viabilizou inúmeras mudanças na legislação trabalhista, afetando o direito individual e o direito coletivo do trabalho. Ele aponta alguns pontos da reforma que evidenciam a intenção precarizante dessas alterações, como: a exclusão do conceito de “tempo à disposição”, a eliminação das horas *in itinere* da CLT, a desregulamentação das regras concernentes à jornada de trabalho, o incentivo legal à contratação autônoma, a criação do “contrato de trabalho inter-

mitente”, a exclusão da natureza salarial dos intervalos trabalhistas, a diminuição das garantias antidiscriminatórias no contexto da equiparação salarial, o alargamento e a maior desregulamentação da terceirização trabalhista bem como o enfraquecimento das entidades sindicais no sistema trabalhista brasileiro mediante a supressão da obrigatoriedade da contribuição sindical.

O supracitado autor afirma ainda que a flexibilização não resulta obrigatoriamente na desregulamentação das relações de trabalho, podendo resultar na adaptação das normas que regem o direito do trabalho a uma dada conjuntura econômica e social de crise, reflexo da progressiva ausência do Estado em torno de tais relações. Assim, a flexibilização carrega consigo a ideia de uma situação temporária, uma transação na qual os sujeitos da relação de trabalho negociam concessões recíprocas, em que cada um cede para atingir um objetivo comum, que seria o de reverter o atual quadro marcado pela crise. Em contrapartida, a desregulamentação obriga uma renúncia forçada a direitos historicamente consagrados.

As sequelas do longo processo de neoliberalização acabaram apresentando um caráter estrutural e de longa permanência, caracteriza por: desemprego, precarização crescente do trabalho, forte diminuição do papel do sindicato, eliminação de direitos trabalhistas e sociais, consumismo, individualismo e corrosão da política.

Para Cano (2017), desde a instauração do neoliberalismo e da globalização na década de 1970, estamos vivenciando a regressão e a destruição de grande parte dos direitos conquistados. Sob uma perspectiva moderna, estão alterando nossas estruturas e instituições, estabelecendo-se um clima geral marcado pela desorientação e perplexidade, que causa uma submissão cada vez maior de boa parte da humanidade às reformas e regras impostas pelos organismos multilaterais. Transformações políticas e sociais derivaram do fortalecimento do Estado mínimo e do restabelecimento da supremacia do mercado: a falsa promessa de um acesso competitivo a todos os mercados do planeta, a partir da ideia de que a modernização e o desenvolvimento são frutos da globalização e da internacionalização; a extensão da noção de mercantilização geral para os direitos e as obrigações; e a abertura de espaço para o capital fictício e a efemeridade, incluindo aqui o consumismo e a precarização do trabalho.

Desta feita, desenha-se um novo cenário para o mundo do trabalho, marcado tanto pela falta de emprego, inclusive para os mais qualifica-

dos, quanto pelo exponencial aumento da precarização das condições laborais. Mesmo nos postos formais, observamos um movimento rumo à fragilização da condição do trabalhador, como é o caso da ascensão do processo de terceirização. São fatos que apontam para uma nova configuração do mercado, em que crescem os postos informais e o serviço autônomo, comprometendo, sobremaneira, o fortalecimento da representação sindical, a qual experimenta uma crescente vulnerabilização.

Nessa perspectiva, Ramalho e Santos (2016) destacam a urgência de se apresentarem novas respostas políticas aos reconfigurados arranjos sociais de grupos e classes que marcam a sociedade brasileira, o que deve demandar o surgimento de novas formas de liderança sindicais e representações partidárias, mediante a adesão a um projeto democrático e mais incluyente, sob o ponto de vista social, econômico e político.

Marinho *et al* (2010) ressaltam que as experiências pautadas em estratégias de flexibilização da legislação trabalhista não se traduziram numa real diminuição dos níveis de desemprego no Brasil. Portanto, não se pode confirmar ou negar a importância do papel desse afrouxamento das leis trabalhistas na redução do desemprego em nosso país. Apesar disso, as políticas econômicas e industriais, os serviços efetivos de intermediação de mão de obra e a qualificação profissional não podem deixar de ser consideradas como aspectos relevantes no aumento da inserção de jovens no mercado de trabalho formal. Nesse contexto, temos que as políticas ativas, como a qualificação profissional e o subsídio ao emprego de jovens, são importantes mecanismos de ação no enfrentamento ao desemprego.

Sabemos que essa intensa desestruturação do mercado de trabalho foi potencializada pela precarização do emprego e pela elevação dos níveis de desemprego, fatos que se deram em virtude da financeirização e da mundialização do capital ligadas intrinsecamente à reestruturação produtiva, seja ela organizacional ou tecnológica. Nesse sentido, o trabalho pode ser considerado como precário quando exercido em tempo parcial, submetido a extensas jornadas e ao pagamento por produção ou serviço prestado. Além disso, a precarização pode contemplar a falta de garantias legais de proteção, estabilidade e seguridade social ao trabalhador, dentre outros aspectos.

Quando o desemprego funciona como elemento central no processo de exploração, abre-se espaço para a manipulação da oferta de força de trabalho e, por conta disso, os salários passam a estar passíveis ao livre arbítrio dos patrões que asseveram o grau de exploração. Destacamos aqui

que as ações implementadas pelos diferentes governos não estão obtendo sucesso no que se refere à superação do constante recuo no quantitativo de empregos e à subversão da piora qualitativa dos postos de trabalho. O que de fato se verifica é precarização: ao desemprego associa-se a precarização baseada na degradação das condições e relações de trabalho, reestruturando o mercado e alargando a heterogeneidade social com trabalhos parciais, terceirizados, temporários (BARBOSA, 2012, p. 124).

O desemprego e a precarização funcionam como duas faces da mesma moeda, atendendo aos interesses de um mercado financeiro que rebaixa salários e quebra contratos de proteção de trabalhos regulamentados para alavancar os rendimentos do empresariado. O Estado desvia-se da função primordial de zelar pelo interesse público e passa a atender os interesses dos empresários. Essa transferência de renda ao capital se faz por meio de um mecanismo político importantíssimo do processo social contemporâneo, que é a inflexão na atuação do Estado, demonstrando que é tanto uma questão econômica quanto de poder (BARBOSA, 2012, p. 124). A livre ação do mercado aliada à redução do aparelho estatal foram estratégias que buscaram recuperar, para o capital nacional e internacional, o crescimento e a produtividade tão essenciais para a inserção do país num mundo competitivo.

Esse é um movimento que se fortalece em meio ao que Lira (2012) chama de “subproletarização”, a qual se manifesta em múltiplas formas de trabalho: por tempo parcial, temporário, subcontratação, precário, terceirizado e informal, consolidando o processo de descentralização das cadeias produtivas que vem modificando a organização do trabalho, buscando ajustar essas novas formas de trabalho às novas exigências de flexibilidade do capital e, desse modo, assegurando a ampliação do processo de acumulação. Esse contexto contribui para que o trabalho informal continue abrigando contingentes cada vez maiores de trabalhadores, perenemente submetidos a condições previamente estabelecidas pelo capital.

Ferreira *et al.* (2016), ao analisarem e articularem algumas noções de trabalho vivo com a produção de formas de vida ética e politicamente qualificadas, resgatam algumas proposições como as de Karl Marx, Hannah Arendt e Christophe Dejours, fato que nos ajuda a pensar o trabalho vivo como uma verdadeira ação constituinte das formas de vida que são produzidas a partir de experiências do real, entendidas por eles como “apropriação do inapropriável”.

Inicialmente, os referidos autores evidenciam o caráter duplo da categoria trabalho estudada por Marx, apontando para a existência do trabalho

“vivo”, de natureza qualitativa, útil e concreto; e do “morto”, de natureza quantitativa, abstrato, pretérito e estranhado, destacando que, na sociedade capitalista, na qual o processo produtivo aliena o trabalhador, o trabalho vivo se rende ao trabalho morto com o intuito de criação da mais valia e da autovalorização do capital.

Diante desse aspecto, Ferreira *et al.* (2016) ressaltam que a mais-valia, que se traduz no tempo excedente do trabalho não pago aos trabalhadores, contribui para que a força de trabalho seja transformada em mercadoria e para que a sua produtividade seja direcionada à produção dos meios de sua própria reprodução. Assim, o aumento no tempo de vida dedicado ao trabalho e do próprio ritmo da atividade laboral passam a figurar como fatores decisivos que explicam a relevância da produtividade do trabalho.

Ao analisar as concepções de Arendt com relação a trabalho, poder e ação, os autores destacam que os produtos do trabalho são os mais necessários e menos duráveis, que a condição humana do trabalho é a própria vida, a qual diz respeito à sobrevivência e ao consumo de objetos descartáveis. A “obra”, por sua vez, caracteriza o homo *Faber*, aquele que produz objetos duráveis, cuja esfera pública é o mercado de trocas, sendo regido pela instrumentalidade. Já a “ação” fundamenta-se na convivência entre homens e o discurso, revelando a política; ela está associada à criação, imprimindo uma marca pessoal ao movimento singular da vida.

De acordo com Ferreira *et al.* (2016, p. 35), “a ação dá existência ao Ser, fazendo coincidir Ser e Aparecer [...] O homem ativo é o homem falante em uma comunidade de iguais, distante dos espectros do totalitarismo”. Nesse sentido, a política passa a ser revelada quando a individualidade se assenta na pluralidade humana, gerando um movimento paradoxal de convivência entre singularidades e pluralidade.

Os autores ressaltam que as transformações no processo produtivo do mundo moderno liquidaram com o sentido da atividade de fabricação do homo *Faber*, uma vez que se deu ênfase ao princípio da felicidade, o qual preconiza que a produção de bens de consumo deve ser destinada à alegria e amenização da dor de produzir, valorizando o referencial centrado na vida apenas como sobrevivência biológica e dando utilidade a tudo que auxilia a fomentar a produtividade e alivia o ônus do esforço laboral.

Quando o utilitarismo e o consumismo se tornam fins neles mesmos, surge a necessidade de se reabilitar a política, especialmente quando o

homem passa a ser o outro no espaço público para testar a utilidade econômica de sua relação ou mesmo para consumir um produto. Tal situação revela uma demanda latente, na qual “o homem político precisa ser resgatado, se quisermos pensar na possibilidade de elevarmos o espírito humano” (FERREIRA *et al.*, 2016, p. 36).

Quando se trata da noção de “trabalho”, Arendt (2007) aponta que, enquanto atividade humana, avançou-se da simples dimensão automatizada para a perspectiva de elaboração, podendo ainda projetar um viés criativo, diante do qual o sujeito poderia registrar sua marca e assim atestar sua existência política no espaço público, concorrendo de fato para a transformação do meio social no qual se encontra inserido.

Uma das fontes de inquietação de Arendt (2007) são as graves consequências para a humanidade trazidas pela perda contínua de espaço para a manifestação tanto da condição de mundanidade, característica do homo *Faber*, quanto da pluralidade humana, revelada pela política, no mundo contemporâneo. Dentre elas, está o isolamento do próprio homem na sociedade, ou, como dizem Ferreira *et al.* (2016, p. 37), “o homem moderno está submetido à privação da privacidade, desconhecido em sua individualidade própria, o homem que se dedica ao trabalho [labor] é um ser igual aos demais”.

Na visão de Arendt (2007), a emancipação do trabalho estaria vinculada à emancipação da necessidade em relação ao consumo, uma vez que o tempo livre do homem contemporâneo comumente é utilizado para o exercício do próprio consumo, o qual não se limita mais à subsistência, mas contempla as superfluidades da vida. A sociedade, cativada pela abundância, aprisiona-se em meio a um processo ininterrupto ditado pelo consumo, sendo incapaz de dar-se conta da sua própria futilidade.

Em face do exposto, temos que o esforço de emancipação que revela a consciência individual constitui-se num verdadeiro esforço pessoal que se baseia no poder de pensar diante de resistências e obstáculos, obstáculos esses que são sociopolíticos e se tornam cada vez mais capazes de admitir ou mesmo aniquilar tal esforço de emancipação individual (FERREIRA *et al.*, 2016, p. 38).

Ao abordarem as relações entre trabalho, subjetividade e cultura descritas por Dejours (2012), os referidos autores explicam que o trabalho atua como um relevante mediador entre dois lados: o primeiro formado pelo inconsciente e pela subjetividade; o segundo composto pela esfera social e política. Afirmam ainda ser essencial ressignificar com criatividade o sentido imposto pela racionalidade instrumental em norma-

tizações do trabalho prescrito, inscrevendo a marca do desejo e da subjetividade do trabalhador, de forma autêntica, de modo a contemplar a dimensão ética do coletivo de trabalhadores. A limitação da autonomia no trabalho dar-se-ia em virtude da criação de barreiras que estacam a produção e o reconhecimento do agir vivo no trabalho.

O trabalho sempre situa o indivíduo numa dinâmica coletiva, traduzindo-se numa atividade “coordenada, executada e regulada por homens e mulheres, para prover o que não está prescrito (o real) pela organização do trabalho, envolvendo a ação moral ou política (práxis) e as possibilidades do estabelecimento de relações sociais de cooperação” (FERREIRA *et al.*, 2016, p. 41). A prevalência do individualismo sobre o campo político no mundo contemporâneo implica uma identidade singular que passou a desconsiderar o próprio objeto da política que tem no trabalho uma atividade coletiva de cooperação.

Ao abordar a criação das formas de vida, Ferreira *et al.* (2016) problematizam a diferenciação entre a vida como mera sobrevivência e submissão a dispositivos de controle e de governo sobre a vida e a vida ética e politicamente qualificada, que encontra ressonância na inversão do conceito de biopolítica. Quando da apropriação do inapropriável, os autores lembram que a possibilidade de percepção das limitações impostas a indivíduos e grupos nos campos normativos em que se encontram é reduzida quanto mais centrada é a sua posição.

Evidencia-se que a negação enfática do real favorece a construção de verdades absolutas, as quais conduzem à alienação, como no caso das ideologias defensivas. Na visão de Ferreira *et al.* (2016, p. 45), “o encontro do real coloca radicalmente em questão a aparente harmonia do ordenamento simbólico do prescrito – que em algumas organizações se configura como dimensão essencialmente imaginária, como único sentido”.

Os autores destacam, trazendo a fala de Safatle (2015), o fato de que a espoliação no mundo do trabalho é dupla: ela tanto é econômica, referente ao mais valor, como é psíquica, no que tange ao afeto de estranhamento. Chamam a atenção ainda para a importância do que Dejours (2012) denomina de “real da dominação” como uma dimensão do real pouco pensada no mundo do trabalho, apesar das suas consequências tanto para a produção da alienação quanto na obstacularização para a produção das formas de vida.

Ferreira *et al.* (2016, p. 45) ressaltam que a proposta de uma “ética do real do trabalho” só se torna possível por meio da compreensão da experiência do real do trabalho como um “imperativo ético da subjetivação”:

Proposta como ética da não submissão aos prescritos que dificultam ou impedem as estratégias de mobilização e de construção dos espaços de fala e da discussão; ética de quem reconhece a impossibilidade de apropriação definitiva da verdade; ética que demanda a constante promoção dos espaços de cooperação e de solidariedade (fundamentais para a constituição do sujeito e da saúde) (FERREIRA *et al.*, 2016, p. 45).

Segundo Dejours (2012), para que o trabalho coletivo prevaleça, elo entre o trabalho vivo e sua atualização em uma contribuição à cultura, faz-se essencial a articulação de um espaço de deliberação dentro da organização do trabalho que propicie a participação ativa dos sujeitos no coletivo e nas cooperações, permitindo, por meio da experiência do trabalho, que se construa uma identidade pessoal, capaz de conduzir o indivíduo à autorrealização e, por consequência, à sua própria emancipação. Quando se promovem reconhecimentos que propiciem a evolução rumo à autonomia e autotransformação, há, portanto, um processo de amadurecimento (FERREIRA *et al.*, 2016).

Ferreira *et al.* (2016) tecem críticas a respeito de que o único fato que fez unir até hoje o trabalho e a cooperação foi a produtividade e a abundância, renegando-se tudo que envolve o trabalho vivo. Para Ferreira *et al.* (2016, p. 46), “a luta para estabelecer ligações entre trabalho, cooperação e vida e inscrever o trabalho na cultura, exige a vontade e vigilância coletiva, conquistada continuamente mediante o exercício do pensamento político num espaço público”. Em outras palavras, deve-se fazer da organização do trabalho um objetivo real e irredutível da deliberação política.

Para desenvolver ações que transformem a organização do trabalho, pensado enquanto problema político, é necessário debater a respeito da qualidade do trabalho vivo por meio da criação de um espaço de fala e escuta, essenciais para a revelação da política e para o funcionamento da democracia, dando ênfase à solidariedade técnica e à cooperação. Nesse sentido, o trabalho seria um relevante espaço de fala, discussão, compartilhamento de experiências e de criação de referências comuns, as quais acolhem as peculiaridades dos trabalhadores (FERREIRA *et al.*, 2016).

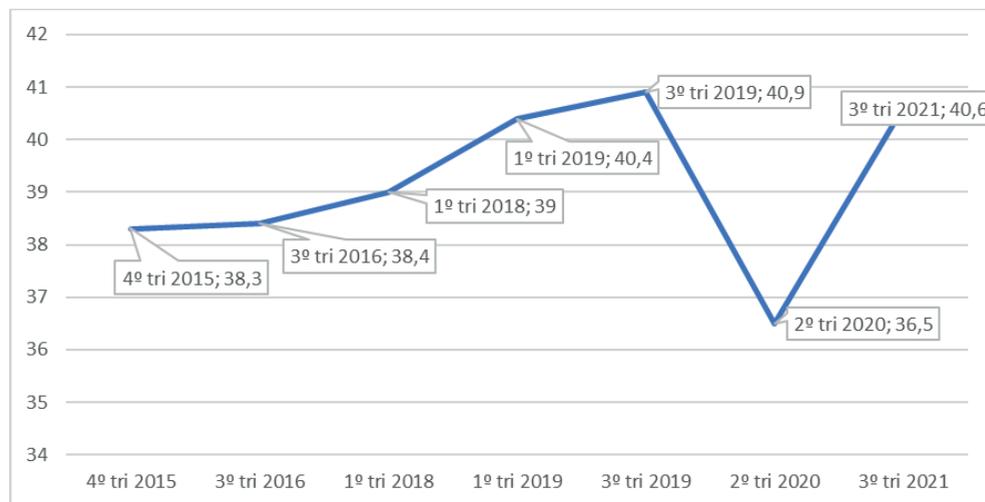
Os autores entendem ser urgente colocar o trabalho a serviço das solidariedades e da emancipação, propiciando à organização do trabalho assegurar a articulação entre o trabalho ordinário e o fortalecimento da civilidade, de viver em cooperação solidária e contribuir para a con-

strução de obras que agreguem valor à cultura. Ferreira *et al.* (2016, p. 47) afirmam que “em última instância, horar a vida trabalhando seria buscar a qualidade do fazer não mais na esperança que ele seja reconhecido pelos outros, mas para submeter a sua própria apreciação”.

Nesse sentido, a informalidade como alternativa ao desemprego formal gera falsas expectativas junto aos trabalhadores no que tange à sua condição vulnerável. O robustecimento do excedente da força de trabalho cria um ambiente propício para que se intensifique a exploração dos trabalhadores, segregando-os ainda mais entre os qualificados e os com pouca ou sem qualquer qualificação. Essa conjuntura aponta para uma intensa migração de indivíduos para ocupações informais, tipicamente precárias e com baixos níveis remuneratórios (LIRA, 2012).

A perversa combinação entre altos índices de desemprego e a precarização generalizada acabam potencializando a amplitude da informalidade, fenômeno que acentua mais ainda a heterogeneidade da estrutura ocupacional no Brasil. A isso se alia a ausência de mediação institucional, a qual contribui para que se acentue a flexibilização das relações de trabalho, concedendo uma maior volatilidade entre a dispensa e a contratação de trabalhadores. É um movimento que, junto ao fomento à rotatividade, estimula a expansão deliberada do setor de serviços. A informalidade, dada sua heterogeneidade no que tange às distintas qualificações dos trabalhadores, acaba se articulando de maneira secundária aos fluxos de ampliação e reprodução do capital. A amplitude da informalidade no Brasil pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Série histórica com o percentual de pessoas com empregos sem vínculo do 4º trimestre de 2015 ao 3º trimestre de 2021 no Brasil



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), IBGE, 2021.

De acordo com o Gráfico 09, é possível notar que, do quarto trimestre de 2015 ao terceiro trimestre de 2019, a informalidade no Brasil apresentou uma tendência de crescimento, variando de 38,3% em 2015 para 40,9% no ano de 2019. Uma queda acentuada foi registrada entre o terceiro trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020, uma tendência que não se manteve, pois, no decorrer do ano de 2020 até o terceiro trimestre de 2021, a informalidade voltou a crescer rapidamente, subindo de 36,5% para 40,6% da população ocupada, ou seja, cerca de 38 milhões de trabalhadores.

O nosso país vem experimentando nos últimos anos uma grande piora em termos de rendimentos e condições de precarização do trabalho, independentemente de ele ser formal ou informal, fato que vem concorrendo para o crescimento da desigualdade na distribuição de renda e que se junta a outros fatores, como a subordinação ao exterior, a escassez de emprego e o aumento da informalidade, os quais também contribuem para a reprodução dessas desigualdades, uma vez que se apoiam na perda de conquistas históricas, especialmente de direitos trabalhistas e sociais. Entre os anos de 2018 e 2019, evidenciou-se uma diminuição na remuneração média nacional do trabalhador, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 6 – Remuneração real média por grupo de atividade econômica em dezembro de 2018 e 2019

Atividade	Remuneração	
	2018	2019
Agricultura e pecuária	1.964,62	1.928,92
Indústria geral	3.341,27	3.232,77
Construção	2.477,29	2.414,14
Comércio	2.162,02	2.137,46
Serviços	3.789,24	3.608,14
Média nacional	3.198,05	3.156,02

Fonte: RAIS / SEPRT-ME, 2020.

Ao observar a Tabela 06, é possível perceber que, em todos os setores, foram registradas quedas na remuneração real média dos trabalhadores, destacando-se a maior redução ocorrida nas atividades de “serviços”, as quais apresentaram uma diminuição na ordem de 5%. Observamos ainda que somente os setores de “serviços” e “indústria geral” contam com uma média real remuneratória maior que a nacional. Cabe lembrar que a média nacional sofreu também uma redução de 1,3% quando comparados os meses de dezembro de 2018 e 2019, o que evidencia a tendência de uma queda progressiva na renda dos trabalhadores brasileiros.

Segundo Pochmann (2010), a desestruturação do mercado de trabalho resulta de dois importantes movimentos de ordem estrutural: de um lado, proliferaram diversas pressões no sentido de ampliara oferta de mão de obra (chamado de supratrabalho) e, de outro, o avanço de contrapressões direcionadas à redução do papel ocupacional na economia nacional (tido como infratrabalho). Nesse sentido, as pressões e contrapressões se constituem como verdadeiras tendências recentes do trabalho no Brasil.

São pressões: 1) a demografia economicamente ativa – diz respeito à evolução da proporção de adultos que compõe a parcela da população que pode trabalhar no setor produtivo, auxiliando com a sua força de trabalho; 2) a renda funcional concentrada – repartição desigual dos rendimentos do trabalho e do capital na renda gerada pela economia brasileira; e 3) a maior taxa de participação – referente à necessidade de se ampliar o nível de participação da população economicamente ativa no

mercado de trabalho, com vistas a reduzir o grau de desigualdade de renda em nosso país.

São contrapressões: 1) o baixo crescimento econômico; 2) a abertura comercial e financeira às empresas de capital estrangeiro; e 3) a reforma no papel do Estado. A desestruturação do mercado de trabalho, com altos índices de desemprego aberto, baixo assalariamento e geração prioritária de postos de trabalho precários, passa a exigir, cada vez mais, do Estado uma grande mudança nos rumos das políticas públicas de emprego e renda.

Nesse contexto, destacam-se os sinais de não efetividade da proteção social pela regulação pública do trabalho que, prioritariamente, atende a preceitos neoliberais, como a diminuição do custo do trabalho, o que se dá por meio da flexibilização dos contratos e da diminuição progressiva dos gastos sociais. Ao dizer que o ciclo de financeirização vem fomentando uma maior desvalorização do trabalho, Pochmann (2010) entende que mudanças devem ocorrer na política pública de trabalho e no modelo econômico implementado no Brasil. Entre essas mudanças estaria a melhoria nas condições laborais, na equalização dos gastos sociais e na qualificação da massa trabalhadora.

A plena subordinação do trabalho intelectual à lógica de acumulação capitalista se dá por meio da evolução da intelectualização nos procedimentos de trabalho, seja no setor industrial, seja no de serviços, e também envolve a disseminação do consumo. As renovadas configurações nas relações de trabalho acabam por combinar tanto o novo como o velho, quando “situações de produção portadoras de novas condições e relações de trabalho coexistem com retrocessos nas atividades laborais próximas das existentes no século XIX” (POCHMANN, 2010, p. 79).

A heterogeneidade do segmento de serviços, a grande diversidade de formas de contratação laboral e sua capacidade de absorção adicional da fração excedente de mão de obra dos setores primário e secundário fazem com que o setor terciário assuma um considerável protagonismo na estrutura produtiva, mesmo que boa parte dos postos de trabalho geralmente representem ocupações precárias. Isso acaba gerando um cenário marcado por profundas e intensas modificações, cada vez mais determinado pela subcontratação da força de trabalho, uma vez que progressivamente se observa o fortalecimento da aliança entre o enorme excedente de mão de obra e a crescente utilização de recursos tecnológicos no meio organizacional.

Diante do avançado quadro de precarização apresentado, agravado pela ascensão do autosserviço e, fundamentalmente, da terceirização, torna-se possível notar que “o funcionamento do mercado de trabalho se limitou a reproduzir o padrão de desigualdade originário do brutal descompasso de renda e riqueza no conjunto da população” (POCHMANN, 2010, p. 90). Nessa perspectiva, enfatizamos que a combinação entre elementos provenientes da ascensão das forças produtivas com a atuação de vanguarda das lutas sociais e políticas pode aumentar as possibilidades de avanços no padrão de vida da população, o que pode ocorrer num contexto em que os fatores que conduzem ao crescimento do desemprego geralmente são semelhantes nos diversos países do mundo. No entanto, são divergentes as respostas oferecidas a esse problema, haja vista a percepção dos impactos provocados por esse fenômeno, os diferentes arranjos de configuração do mercado de trabalho e a opção pela implementação de determinadas políticas públicas.

Ao falar da alta capacidade de absorção da força de trabalho por parte do setor informal em muitos países da América Latina, Marinho *et al.* (2010) compreende que tal fato contribuiu para a replicação da situação marcada pela baixa proteção laboral, bem como para a piora nas condições de precariedade dos trabalhadores, comprometendo sobremaneira a qualidade de vida de praticamente metade da massa trabalhadora latino-americana.

Antunes (2018) traz um retrato do trabalho precário global ao falar da sua “dupla face”, a qual expõe significativas desigualdades, caracterizando as inúmeras disparidades e subdivisões que permeiam a classe trabalhadora em sua configuração nos dias de hoje. Mostra ainda que os traços constitutivos das novas modalidades de trabalho têm como base a instabilidade e a insegurança. Muitas das grandes corporações, na atualidade, utilizam-se da expansão da informalidade e da flexibilização ilimitada para ampliar seu poder de exploração sobre o trabalhador.

O autor supramencionado contrabalança as razões pelas quais o labor humano tem se tornado um espaço de sujeição e desumanização ao mesmo tempo em que revela coágulos de sociabilidade, constrói elos de solidariedade, propicia encorajamento para a rebeldia e estimula a ambição pela liberdade. Ao destacar a explosão do novo proletariado de serviços, Antunes (2018) sublinha quatro fenômenos que delineiam e reforçam a noção de que houve a ascensão do trabalho instável e inseguro, apresentando formas contemporâneas de trabalho, como o *zero hour contract*— um serviço prestado sem contrato formal nem direitos assegura-

dos e existindo somente por demanda; os fenômenos da *uberização*, da *pejotização*, da *terceirização* e a figura do escravo digital.

Entendemos a *uberização* como um processo de transformação do trabalho, guiado pelo trabalho por demanda, no qual os trabalhadores se utilizam de bens privados, como o seu veículo automotor, para oferecer serviços mediante uma plataforma digital. A *pejotização* diz respeito à contratação de serviços oferecidos por pessoas físicas, de forma subordinada, não eventual e onerosa, com o intuito de ocultar eventuais relações de emprego. A *terceirização* é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços, em que a relação de emprego se estabelece entre o trabalhador e a organização prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes. O “escravo digital” seria a modalidade de trabalhador que surgiu dessa nova morfologia do trabalho, caracterizada pela *uberização*, *pejotização* e *terceirização*.

De acordo com Antunes (2018, p. 52), “há uma tendência global de expansão da *terceirização* em todos os ramos da produção e, em particular, nos serviços[...]esse complexo mecanismo opera no sentido de aumentar de modo significativo a massa de mais-valor extraída nesses setores e ramos”. A *Terceirização* não se restringiu aos espaços privados; houve a inserção de práticas privadas no interior do serviço público com o objetivo de, a priori, produzir “valores socialmente úteis”, como saúde, educação, previdência, entre outros.

O supracitado autor fala da importância de se entender o papel dos serviços na acumulação de capital, compreendendo como se dá o processo de produção nesse setor e qual é a participação real dos trabalhadores no processo de valorização do capital e na criação de mais-valor. Lembrando que a principal modificação da empresa flexível foi a justaposição entre trabalho e ciência, imaterialidade e materialidade, trabalho produtivo e improdutivo, o autor assevera que “estamos presenciando o advento de novas formas de extração do mais-valor também nas esferas de produção não material ou imaterial, espaço por excelência dos serviços que foram privatizados durante a longa fase de vigência do neoliberalismo” (ANTUNES, 2018, p. 44).

A proliferação do trabalho virtual, conectado à *internet*, vem consolidando a reestruturação produtiva como um processo perene, num movimento de crescente inserção e avanço das atividades *on-line* nas cadeias produtivas globais. Logo, presenciemos o aumento na “participação do trabalho digital nas cadeias produtivas, já que ele está inserido de vários

modos nos processos de produção” (ANTUNES, 2018, p. 48). São processos que permitem o desenvolvimento das atividades tidas como “virtuais”, as quais apresentam um alto grau de dependência e conexão com o mundo da materialidade, exigindo que áreas com menor visibilidade propiciem uma infraestrutura mínima para viabilizar o uso das tecnologias da informação no ambiente laboral.

O capitalismo financeiro tem atribuído, cada vez mais, o papel de coadjuvante às classes médias no processo de valorização do capital, haja vista a intensificação do processo de proletarização sofrido por muitos setores dessa classe, que vem se incorporando ao novo proletariado de serviços, mas que deixa de assumir um papel relevante nas lutas sociais dos trabalhadores. A precarização estrutural do trabalho, intensificado a partir de 2008, gerou um novo proletariado de serviços, “que passa a ter cada vez mais um papel de destaque na formação da classe trabalhadora ampliada que se expande em escala global e que tem sido responsável pela deflagração de várias lutas sociais, manifestações e greves” (ANTUNES, 2018, p. 55).

Diante desse contexto, a juventude se constitui como uma forte candidata a se submeter ao trabalho precário, isso quando se considera o melhor dos cenários, pois, quando não, vê-se condenada às penúrias do desemprego. Ou seja, o atendimento aos interesses do capital financeiro provoca repercussões sociais extremamente negativas, a exemplo do crescimento do desemprego e alastramento do trabalho precarizado, ao tempo em que justifica a aposta na recuperação da economia e na qualificação do trabalhador. É disso que nos fala um líder político:

Bom, ninguém pode esquecer esse contexto mundial de retração da economia, pandemia, tá um pouco meio parado pra saber o que é que vai acontecer, né? Desemprego, redução dos rendimentos, é o processo hoje. A gente tinha uma grande inserção de egressos no mundo do trabalho e agora não egressos, mas de uma forma geral o país passou a ter um desemprego crescente, não de hoje, isso desde 2015, eu acho em 2017, 2018 teve uma oscilaçãozinha positiva, mas depois voltou a aumentar esse desemprego, mas a aposta é que a economia possa se recuperar e a gente possa ter esses egressos no mercado de trabalho, porque eles têm aí o passaporte pra isso que é a qualificação, né? Então, eu acho que é muito importante a gente entender esse letramento digital e essa automação (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Na verdade, o desemprego há muito assola a juventude no Brasil, embora tenha se agravado com a crise econômica provocada pelas políticas de isolamento social empregadas no combate à Covid-19, com a diminuição dos rendimentos do trabalhador a escancarar umas das faces negativas do processo de precarização laboral. Por outro lado, a qualificação especializada em conhecimentos ligados à computação e ao domínio das tecnologias utilizadas no processo de automação, embora sugiram uma condição privilegiada dos jovens estudantes, quando da competição para ingresso no cada vez mais competitivo mercado de trabalho, está longe de refletir a realidade.

Consideramos ser um elemento constitutivo do trabalho na atualidade a “intensificação” da jornada uma tendência que se consolida e se estende sob o guarda-chuva do paradigma hegemônico do neoliberalismo, o qual guia a condução das relações econômicas globais. Esse aumento da “intensidade” do trabalho agrava a vulnerabilidade e os riscos para a saúde do trabalhador, fato que podemos verificar não apenas no aspecto físico, mas também nos impactos causados às searas mental e psicológica.

Para Dejours (2012), como já vimos, o trabalho é uma ação que envolve a subjetividade por meio de um processo de apropriação em meio à pluralidade da convivência entre os homens, o qual pode revelar a política. Deriva, portanto, da criatividade, do achado, da inventividade, da descoberta, da dinâmica de criação. Constitui-se ainda como uma relação social, uma vez que se dissemina em um mundo marcado pelas relações de desigualdade, de poder e dominação. Ferreira *et al.* (2016, p. 38), afirmam que “trabalhar é engajar a subjetividade em um mundo hierarquizado, ordenado e repleto de constrangimentos, ainda perpassado pela luta da dominação”.

Nesse entendimento, o trabalho vem a preencher a lacuna existente entre o prescrito e o efetivo, conduzindo o sujeito a pensar e agir de maneira diversa ao que prescreve a organização, produzindo um confronto com o real que resiste ao domínio, o que Dejours (2012) chama de real do trabalho. É uma experiência que abrange três dimensões: real objetivo externo, real do inconsciente e real do mundo social circundante. Ferreira *et al.* (2016) enfatizam que o trabalho não termina quando o indivíduo se retira do local de trabalho; ele domina toda a subjetividade, oferecendo resistências ao trabalhador que chegam tanto do exterior como do seu próprio inconsciente.

No que tange à dimensão do inconsciente, a transformação do próprio sujeito deveria se constituir como uma das grandes imposições do trabalho à subjetividade dos trabalhadores, tendo também relevância, nesse processo, o papel exercido pelas relações sociais e de dominação, em que o compartilhamento de atividades com os outros figuraria como essencial na construção da terceira dimensão do real do trabalho que se refere ao mundo social circundante.

Assim, Ferreira *et al.* (2016) consideram que o poder constituinte do trabalho vivo reside na própria ação criativa, como força de trabalho em ação, ação essa traduzida no sentir e pensar, no criar e recriar do fazer cotidiano do trabalho. Considerando o trabalho como experiência do real que resiste ao saber, o cenário de exploração acentuada e alienação pelo capital, que se inclina a negar o trabalho vivo, fomenta o domínio do trabalho morto.

Segundo Dejours (2012), todo trabalho envolve concepção e execução, compreendendo uma atividade que transforma o mundo, ao passo que permite aos homens manifestarem sua inteligência e criatividade, promovendo uma transformação neles mesmos, o trabalho não pode em hipótese alguma ser reduzido a uma atividade produtiva do mundo objetivo. Dessa maneira, tem-se que “além de um lugar de auto-produção, o trabalho é um espaço dinâmico de relações sociais possibilitando, essencialmente pelo reconhecimento, a construção de identidade e de realização de si mesmo” (FERREIRA *et al.*, 2016, p. 40).

A intensificação sistemática do trabalho promovida pelas empresas, a qual se dá mediante a implementação de estratégias organizacionais pensadas para esse fim, trazem no seu bojo o estreitamento das relações entre a inovação nos processos tecnológicos e o seu reflexo em torno da organização do trabalho, transparecendo ser a elevação da intensidade laboral um poderoso mecanismo, posto à disposição do sistema capitalista para potencializar a exploração dos trabalhadores e conseqüentemente gerar mais valor. Em outras palavras, o grau de intensidade laboral acaba funcionando como um poderoso instrumento de acumulação (DAL ROSSO; CARDOSO, 2015).

A precarização do trabalho tem aumentado apesar do crescimento da escolaridade dos trabalhadores. A ascensão da indústria do *telemarketing* como porta de entrada inicial para o ingresso dos jovens no mercado de trabalho formal se deu *pari passu* ao movimento de desmonte promovido pelo neoliberalismo no que tange à solidariedade fordista e à aceleração do processo de fragmentação experimentado pelos novos

grupos de trabalhadores. Um quadro caracterizado pela oferta de empregos com intensa perda de direitos e benefícios, com piores condições de trabalho, extrema insegurança, alta rotatividade, baixos salários, altos índices de doenças ocupacionais e intenso controle sobre o trabalho é o que tem sido oferecido aos jovens.

Além disso, notamos que as condições laborais vêm se deteriorando com o tempo, especialmente com a escalada das terceirizações, o crescimento no número de acidentes de trabalho no país, os altos índices de rotatividade e a maior flexibilização dos contratos. Desde o governo de Luis Inácio Lula da Silva, tem-se a tentativa de se instituir um contrato flexível, com o uso do contrato por tempo determinado, do contrato em tempo parcial, todos com o intuito de promover a flexibilização dos direitos e a redução de encargos trabalhistas, os quais acabaram produzindo desigualdades entre os trabalhadores quanto ao acesso a esses direitos.

A submissão a contratos de trabalho flexíveis é a alternativa que tem restado ao trabalhador diante do “fantasma da inutilidade” do qual nos fala Sennett (2015) ao dizer que o acesso à educação e à capacitação, especialmente por parte dos jovens, apresenta-se como um ideal inatingível de conquistar postos de trabalho bem remunerados. Pelo contrário, essa “sociedade das capacitações” foi incapaz de encontrar lugar para abrigar todos das novas gerações em postos de trabalho, uma vez que a capacitação não se mostrou de fato uma alternativa para a juventude educada, a qual desenvolve diversos talentos, porque o trabalho migrou para outros cantos do mundo onde a mão de obra tão ou mais especializada é, inclusive, mais barata.

Sennett (2015) destaca que, para os empregadores, o apelo pelo trabalho dos superqualificados é o mesmo tanto no mundo em desenvolvimento como nos países centrais. Se o medo das pessoas de perderem seus postos de trabalho para as máquinas há muito foi verificado, a automação o intensifica, porque permite ganhos de produtividade e dispensa a mão de obra. Tal movimento produz o temor pela “inutilidade automatizada”, gerado pelo fato de as máquinas do mundo contemporâneo serem capazes de poupar trabalho em todos os campos, agregando valor econômico.

A esses dois fenômenos, da migração de empregos e da automação, junta-se o envelhecimento que torna as pessoas debilitadas e improdutivas; é quando “a idade afeta mais diretamente a questão do talento se pensarmos na duração de uma capacitação [...] quando adquirimos uma capacitação, não significa que dispomos de um bem durável” (SENNETT, 2015, p. 91). Essa precibilidade das capacitações revelada com o env-

elhecimento provoca a extinção cada vez mais acelerada das capacidades desenvolvidas. Nessa perspectiva, à medida que o jovem talento adquire experiência, ele perde o valor, quebrando o laço existente entre experiência e capacitação.

Tal extinção é uma consequência dos avanços tecnológicos incorporados pelas forças do mercado, os quais preconizam a automação em detrimento da experiência, alegando que programas de retreinamento acarretam um custo maior que a aquisição de novas capacitações. O simples mantra da capacitação não pode ser utilizado mais como uma possibilidade concreta de se afastar por completo a ameaça do fantasma da inutilidade, que se apresentou como um desafio para o Estado previdenciário, aquele entendido como provedor de benefícios para os mais necessitados. Determinadas atitudes culturais, como a do homem novo que se recusa a ser dependente, dificultam o enfrentamento da problemática da inutilidade por parte do Estado, uma vez que “a inutilidade gera dependência: a insuficiência dá origem à necessidade de ajuda” (SENNET, 2015, p. 96).

Qualquer que seja a definição atribuída à nova configuração apresentada pelo mundo de trabalho nesse início do século XXI, muitos entendem que ela será transitória, visto que a todo o momento surgem novos modos de produção, os quais convivem com os tradicionais, que buscam ressignificar o sentido do trabalho. A própria evolução digital, que combina diferentes tecnologias por meio da ascensão de empresas de plataforma digital, faz com que muitos creiam que as políticas de educação profissional irão desempenhar uma função estratégica na adequação entre oferta e demanda por trabalho, facilitando, assim, por parte das pessoas que necessitam de trabalho, a assimilação das novas competências demandadas pelo empresariado.

4.4 As novas competências demandadas do trabalhador

Os processos de globalização, as crescentes turbulências, a maior complexidade das relações comerciais e dos desenhos organizacionais, a busca por um maior valor agregado dos produtos e serviços conduziram as empresas a procurar por perfis pessoais com mais flexibilidade e maior velocidade de resposta à resolução de problemas. Nesse sentido, a partir dos anos 1990, as organizações passaram a demandar novas competências dos trabalhadores, agregando assim novos conceitos à noção de “competência”, transformando-a em um verdadeiro instrumento de gestão.

Brito (2008), ao abordar a temática da incorporação dos novos modelos de gestão empresarial, notoriamente os ligados à educação para o trabalho, lembra que eles representam a maneira mais sofisticada encontrada pelo capital para se apropriar dos afetos e da inteligência do trabalhador, apresentando-se como uma estratégia pensada para a manutenção e expansão dos seus lucros por meio da crescente exploração da força de trabalho.

A autora alerta para a emergência de diversas técnicas e ferramentas focadas na gestão do conhecimento e das competências organizacionais, as quais buscam viabilizar a incorporação de uma nova estratégia de gestão de pessoas, bem como de uma forma diferenciada de condução do processo de educação profissional, agora baseado numa formação corporativa que é capaz de dar a devida sustentação a esse novo modelo. Esse modelo prima por aliar a educação de trabalhadores à gestão do conhecimento suficiente para se atingirem as diferentes missões organizacionais.

Brito (2008, p. 213) deixa claro que a construção desse novo modelo de gestão empresarial, baseado no conhecimento, nas competências e nas organizações de aprendizagem, busca principalmente os interesses do capital investido e, para isso, não mede esforços no sentido de renegar a luta por importantes interesses dos trabalhadores, tais como: garantia de trabalho, condições e relações sadias de trabalho e perspectivas profissionais, dentre outros.

São modelos gerenciais que intensificam a exploração do trabalho, que se tornam viáveis tanto pelo consentimento quanto pelo comprometimento do empregado com a obtenção dos resultados propostos. Eles trabalham com noções de competências ligadas à resolução de problemas e ao alcance de objetivos e metas, com a ideia de mapeamento, captura, disseminação e monitoramento dos conhecimentos e com uma aprendizagem voltada para o desenvolvimento do máximo potencial, da mudança contínua, da visão compartilhada e do raciocínio sistêmico (BRITO, 2008).

A partir dos anos 1990, o conceito de “competências” foi difundido em trabalhos de intervenção e adaptação empresarial às demandas do mercado. Ao estabelecer uma relação íntima entre as competências organizacionais e individuais do trabalhador Dutra (2004) lembra que o conceito de “competência” é ampliado do escopo de conhecimentos, habilidades e atitudes para também contemplar os resultados, a produção e a entrega que agregam valor à organização. Grosso modo, podemos resumir as competências individuais como os saberes demandados do

trabalhador (conhecimento), o saber fazer necessário ao trabalho (habilidade) e o querer fazer (atitude).

O medo da incompetência é um importante aspecto levantado pela autora, que reforça o sofrimento gerado por essas novas relações de trabalho, uma vez que oculta a complexidade da realidade, atribuindo a culpa pela diferença existente entre a retórica e o resultado prático à falta de conhecimento, habilidades e atitudes por parte do trabalhador, fato que interfere na garantia do emprego, pois se dá em meio a um cenário marcado pelo apressamento das demandas laborais e pelo alto nível de competição registrado entre os trabalhadores nas organizações contemporâneas.

Observamos que a maioria dos entrevistados associa a importância das políticas públicas de educação profissional à ampliação de oportunidades ligadas à geração de emprego e renda entre os jovens. Na visão deles, o saber ensinado nas escolas profissionais vai além do conteúdo técnico próprio dos cursos ofertados por tais instituições; ele se estende para o desenvolvimento de competências hoje valorizadas pelas empresas, muito em virtude de uma perspectiva curricular que transcende a visão tecnicista, conforme ilustrado abaixo:

Figura 3 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro o mundo do trabalho e a educação profissional



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Uma grande parcela dos entrevistados acredita que as escolas de educação profissional podem facilitar o ingresso dos estudantes no mundo do trabalho, seja via obtenção do emprego formal seja por meio do empreendedorismo. Nessa perspectiva, a EPT aproximaria alunos e empresas, contribuindo para melhorar nos jovens a sua bagagem de conhecimentos, habilidades e atitudes, além de torná-los aptos a concorrer em condições menos desiguais com os que já estão inseridos no mercado de trabalho. Notamos, portanto, que as transformações no mundo do trabalho e suas relações com a educação profissional estão intimamente ligadas ao alto nível de competição registrados no mercado interno e externo.

De acordo com Dutra (2004), as pessoas atuam como verdadeiros agentes de transformação de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) em “competência” entregue para a organização. A competência, entendida enquanto um entrega efetiva do trabalhador, pode ser caracterizada como agregação de valor ao patrimônio de conhecimentos da empresa. Vale ressaltar que a referida “agregação de valor” se refere ao legado deixado pelo trabalhador à organização, seja na melhora de processos, seja na introdução de novas tecnologias.

Ao definir diferentes abordagens para a captação de pessoas, o supracitado autor nos mostra que, segundo a abordagem por competência, o horizonte profissional do trabalhador deve priorizar a carreira da pessoa empresa, e mais: que o perfil do empregado deve ser direcionado para atender a demandas presentes e futuras. Outro aspecto analisado é o compromisso da organização em desenvolver a pessoa para determinada trajetória dentro da empresa.

Grande parte dos entrevistados, como podemos observar na Figura 04, ressalta ser o desenvolvimento dessas competências um dos elementos mais importantes na trajetória acadêmica dos estudantes das escolas de educação profissional, uma vez que a absorção do conhecimento meramente técnico não mais é suficiente para assegurar o ingresso desses jovens no mundo do trabalho, sendo exigido muito mais que isso, a saber: bom comportamento, honestidade, compromisso, dentre outros.

Figura 4 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro as novas competências demandadas do trabalhador



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A maior parte dos entrevistados acredita que o estágio oferecido aos alunos dos cursos profissionalizantes auxilia na descoberta das suas vocações profissionais, orientando esses jovens para o desenvolvimento de competências cada vez mais exigidas pelo empresariado, como é o caso das “socioemocionais”. Tais competências transcendem o conhecimento do saber técnico e a bagagem curricular adquirida ao longo de anos de estudo; elas estão associadas ao saber comportar-se no ambiente laboral, a ter uma atitude proativa, a saber conviver com as diferenças, a lidar com a linguagem de programação, a ter compromisso com o trabalho e a aprender a comunicar-se bem.

Ressaltamos aqui que a EPT oferecida pelo estado do Ceará se destina aos alunos da rede pública estadual de ensino. Tal política conta com a oferta aos alunos de um estágio obrigatório e remunerado, por meio de uma importante parceira com as empresas do setor privado. Entende-se que a experiência de estágio nos estabelecimentos privados permite aos jovens ter o primeiro contato com a prática profissional, tomando como exemplo os comportamentos e as práticas desenvolvidas por trabalhadores mais experientes no ambiente laboral.

A possibilidade de se proporcionar uma primeira experiência profissional por meio do estágio, aliada à capacitação desses estudantes por meio da oferta de uma modalidade educacional voltada para o desenvolvimento das vocações profissionais, é apontado como um fator importante que por si só justificam a necessidade de se direcionar cada vez mais investimentos públicos para financiar as políticas de educação profissional no estado do Ceará, como é possível notar na fala de um empresário.

“[...] a escola profissionalizante o habilita pra isso, tira já um obstáculo, e ele pode se destacar muito bem, porque as pessoas... existem as vocacionadas que já tem uma facilidade de desempenhar determinadas funções, e a escola, ela explora essa atividade do jovem e já entrega no mercado pessoas capacitadas e isso faz uma grande diferença” (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

Orientação vocacional é descrito por Willians (1991) como um serviço que já era oferecido pelas escolas da Inglaterra na década de 1980, as quais contavam ativamente com uma ação estruturada com base no aconselhamento vocacional dos estudantes. Tal serviço estava presente nas escolas inglesas que abrigavam os filhos da classe operária, o que contribuía sobremaneira para que se consolidasse a noção de que alguns estudantes eram aptos a desenvolver habilidades em torno de ocupações que exigem o pensar, enquanto outros teriam uma vocação mais inclinada para desenvolver competências ligadas a funções laborais que demandam a maestria do “fazer”. Esse fato acabou por contribuir no sentido de reforçar a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual.

Ao serem questionados sobre quais seriam as competências, habilidades e atitudes (CHA) que esses estudantes deveriam ter para lidar com o novo mundo do trabalho, a maioria dos entrevistados disse acreditar que as competências socioemocionais seriam as mais relevantes, como podemos observar a seguir:

“Tem que aprender o lado social, ele tem que ter a comunicação, ele tem que saber comunicar-se, conviver com o outro [...] comportar-se com muita responsabilidade, com ética, com honestidade, são fatores que fazem uma diferença [...] o comportamento, ele tem que ser o correto, a atitude tem que ser

pessoa de atitude, de determinação, de também senso de humor, ser alegre” (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

“A questão do socioemocional impreterivelmente, mais do que nunca nós vamos precisar de uma dimensão que as pessoas saibam conviver umas com as outras, rejeitando mais os extremos e o desrespeito ao outro, ao que pensa e a sua individualidade [...] eu acho que essas habilidades mais subjetivas mais ainda hoje ela é mais significativa” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

“aprender várias habilidades de saber conversar, saber se relacionar com as pessoas [...] essas habilidades sociais e emocionais elas são tão importantes quanto aquelas habilidades de técnicas aplicadas [...] acho que essas habilidades socioemocionais, saber se relacionar com o mundo, elas são fundamentais hoje, e acho que elas faltam (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Outra parte dos entrevistados apontou em suas falas que a detenção do conhecimento sobre as linguagens de programação eletrônica e computacional são extremamente relevantes para que os alunos aumentem a probabilidade de ingresso no mercado de trabalho, como é possível notar nos trechos a seguir:

“Eu penso muito fortemente na dimensão da programação. Eu acho que essa linguagem de programação a gente deve inserir fortemente em todos os cursos, né, porque mais do que nunca pra gente hoje viver numa era digital, a noção de criar *apps*, de criar *sites*, de criar uma linguagem eletrônica pra saber como lidar com o nicho de trabalho de cada um, é uma linguagem que a gente não pode negligenciar, temos pra 2021 alguns ensaios nessa perspectiva de inserir a linguagem de programação no currículo” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

“Veja, a mente que uma sociedade informacional depende é uma mente muito rápida, plástica, com muita capacidade de aprendizado, inclusive com muita capacidade de, digamos

assim, de adaptação a situações de alterações muito rápidas, ou seja, é muito importante você saber, por exemplo, uma determinada programação computacional, indiscutivelmente” (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Tais falas convergem para o que Brito (2008) diz a respeito desse novo modelo de desenvolvimento de competências essenciais que estejam em sintonia com a construção de culturas adaptativas, no qual o indivíduo é conduzido a utilizar os seus conhecimentos e suas habilidades em prol da eficácia organizacional, equacionando nesse movimento o despertar de novas atitudes. É um processo contínuo de aprendizado que estimula a liberação da força criativa do sujeito que se vê impelido a atingir as metas estipuladas pela empresa, contribuindo, assim, para a defesa dos interesses do capital.

Cabe ressaltar aqui que também foram mencionadas pelos entrevistados, com menor frequência, outras competências necessárias para que os alunos egressos da educação profissional pudessem adentrar ao mercado de trabalho, a saber: sociabilidade, comunicabilidade, honestidade, ética, responsabilidade, compromisso, comportamento correto, atitude, determinação, senso de humor, alegria, vontade de empreender, conhecimento técnico, empatia, habilidade de trabalhar em grupo, entrega, prazer, disposição, capacidade de aprendizado, adaptação, saber conversar e se relacionar com as pessoas.

Portanto, os novos modelos não surgem como iniciativas isoladas; eles nascem da necessidade do capital de manter os seus padrões de lucratividade e posicionamento num mercado tão competitivo. Assim, “a lógica do modelo não é exatamente nova, pois o capital sempre procurou transformar o conhecimento em mercadoria e direcionar a educação profissional em seu benefício” (BRITO, 2008, p. 206). Para a autora, essa nova maneira de controlar o aprendizado organizacional acaba se constituindo como uma forma mais sofisticada de apropriação e alienação do trabalho.

A incorporação de avanços tecnológicos contribui para expandir o leque de exigências impostas às pessoas que desejam ingressar ou se manter no mercado de trabalho que é, constantemente, modificado; é um novo arranjo desenhado pelas empresas, as quais se veem impelidas a se adaptar às frequentes mudanças impostas pela feroz competição, fazendo com que a combinação entre conhecimentos, habilidades e atitudes demandadas por parte das empresas aos trabalhadores seja cada

vez mais perversa. Dentre as competências, é possível destacar: criatividade, agilidade, flexibilidade, ousadia, proatividade, autoconhecimento, inovação e empreendedorismo.

O empreendedorismo, por sua vez, foi um tema recorrente na maior parte das falas dos entrevistados. Os líderes dos burocratas e dos políticos associaram a política de expansão das escolas profissionais pelo interior do estado do Ceará à geração de oportunidades para que os jovens possam empreender, contudo lembraram que não é suficiente oferecer uma formação em empreendedorismo por meio de uma disciplina escolar. Faz-se necessário disponibilizar dinheiro para que os estudantes possam pôr em prática suas ideias inovadoras:

“as escolas profissionais, quando elas se espalharam pelo interior do estado, elas não se estabeleceram em lugares que já tinham mercado de trabalho bem estruturado, estabelecido, então ela tem o desenvolvimento humano para atender a demanda já estabelecida, mas também para criar oportunidades de trabalho e do empreendedorismo” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

“pra empreender tem que ter conhecimento e tem que ter crédito. Não se empreende só com base no conhecimento ou em boas ideias. Então assim, o empreendedorismo passou a ser um dos braços dessa educação profissional, um dos pilares” (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021)

Outra parte dos entrevistados, a liderança dos empresários, disse que o jovem estudante já nasce com o dom natural do empreendedorismo e que a preocupação dos educadores deve ser direcionada para que o aluno não se iluda com qualquer atividade informal, para que ele entenda que há um processo de maturação profissional até que ele esteja apto a empreender (atividade descrita como complicada e difícil), uma fala que coincide com o que foi dito pelo líder dos burocratas ao demonstrar o temor de que a disciplina de empreendedorismo incluída no currículo dos cursos técnicos possa conduzir os estudantes a um quadro de precarização laboral característico da informalidade.

“O empreendedorismo não resta dúvida que ele é nato das pessoas, mas ao mesmo tempo eu me preocupo mui-

to quando se fala só em empreendedorismo porque remete muito é... à atividade informal, quando a pessoa não conseguiu uma colocação, um emprego efetivo em uma empresa e ele vai então pra desenvolver uma atividade individual. Isso é hoje muito complicado, muito difícil (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

“Uma das atividades que a gente negligenciou no currículo formal que a gente precisa talvez seja essa ideia do empreendedorismo, não na perspectiva da precarização, né, mas um empreendedorismo que realmente possa dar oportunidade aos empreendimentos e de criação de negócios” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Outra parcela dos entrevistados, notadamente os representantes dos diretores de escola e dos burocratas, apontou para a necessidade de os estudantes criarem alternativas para sobreviver caso não haja emprego para inseri-los no mercado de trabalho formal. Eles afirmam que o empreendedorismo, enquanto disciplina, precisa ser mais bem trabalhado por alunos e educadores para que possa, de fato, apresentar-se como alternativa ao desemprego. Do contrário, a criação do próprio negócio não passará da teoria, encontrando na prática a atividade informal como única opção de inserção no mundo do trabalho, já extremamente precarizado.

“a gente precisa ter local pras pessoas trabalharem, e elas podem empreender nos espaços de trabalho dela, elas podem ser empreendedores no espaço de trabalho delas, eu acho que, como isso falta, é interessante que as pessoas também aprendam que, na ausência do emprego formal, eles precisam pra sobreviver empreender, só que eu penso também que as noções que os nossos alunos recebem pra essa questão do empreendedorismo ainda não é o suficiente pra eles” (DIRETOR DE ESCOLA, OUTUBRO, 2020).

“o trabalho do empreendedorismo é de criar negócios e não de se vender mais barato para o mundo do trabalho, né, aí já é a uberização do serviço, mas estimular os alunos a entenderem como criar um negócio, inclusive a gente tá trabalhando com a Secitece na tentativa de estimular o aluno criar incubadoras

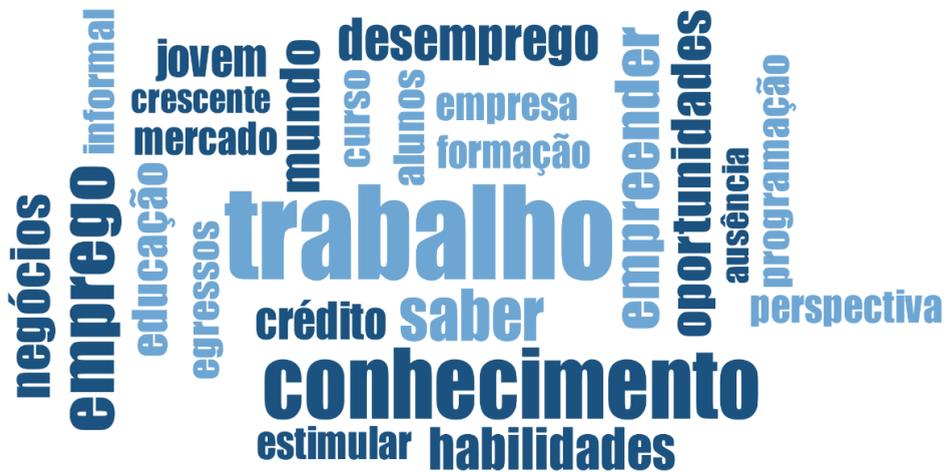
sobre os seus próprios modelos de negócios” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Conforme Pochmann (2010, p. 70), “novos conhecimentos científicos e tecnológicos estariam associados às exigências empresariais de contratação de empregados com polivalência multifuncional e maior capacidade motivadora e habilidades laborais no exercício do trabalho”. O autor ainda ressalta que a ampliação do fundo público seria essencial para postergar o ingresso do jovem no mercado de trabalho, propiciando ao Estado a possibilidade de oferecer uma educação que contemplasse não só as exigências mercadológicas, mas também que fosse útil para a vida toda desse estudante.

Nessa esteira de pensamento, é possível identificar que o foco das seleções de emprego está migrando para a valorização da chamada “polivalência”. São políticas organizacionais que incitam os trabalhadores a confundir seus interesses pessoais com os interesses da empresa. Assim, faz-se necessário entender “como as novas formas de dominação no mundo das grandes empresas contribuem para constituir novas formas de autoexploração bem mais eficazes que o sistema do paternalismo operário” (TOMIZAKI, 2016, p. 830). Por paternalismo operário entendem-se as ações que limitam a autonomia e/ou a liberdade dos trabalhadores enquanto indivíduos ou grupo. Vale lembrar que esse fenômeno da autoexploração atinge, em cheio, também, o micro e pequeno empreendedor e os executivos de baixo escalão, assim como os estagiários.

Com relação à noção de empreendedorismo, a maior parte dos entrevistados acredita que ela está intrinsecamente ligada à educação profissional, principalmente pelo seu grande potencial de gerar oportunidades de trabalho para além do mercado formal. Nesse sentido, a chance de empreender significaria uma alternativa viável para que os alunos egressos das escolas profissionais escapassem do crescente desemprego, criando assim o seu próprio negócio, como podemos ver a seguir na Figura 05.

Figura 5 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro a ideia do empreendedorismo



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Na percepção dos entrevistados muitos são os aspectos negativos ligados ao empreendedorismo, como a ausência da disponibilidade de crédito para que tais alunos possam de fato empreender, afirmando ser inviável se montar o próprio negócio sem ter o capital suficiente para sustentá-lo. Outra problema evidenciado por uma boa parte dos entrevistados foi a preocupação de se estar estimulando a ida dos alunos para a informalidade, contribuindo assim para asseverar a condição precária dos postos em que esses jovens estão sendo inseridos no mundo do trabalho.

O empreendedorismo é tido como uma alternativa ao desemprego, porém, muitas vezes, o jovem empreendedor é impelido a iniciar seu negócio pela via da informalidade. Essa condição de aliança entre um excedente de mão de obra qualificada egresso das escolas profissionais e um cenário marcado por altos índices de desemprego formal acaba por empurrar os jovens para o empreendedorismo, haja vista o estímulo dado em sala de aula por meio de disciplinas que compõem a grade curricular dos cursos técnicos, num movimento que acaba por potencializar a condição precária de trabalho desses jovens, agravando a condição desfavorável dos mais novos empreendedores informais, que pouco ou nenhuma garantia trabalhista possuem.

Essa condição de progressiva precarização enfrentada pelos jovens trabalhadores é acentuada pela redução da postura ativa do Estado na alavancagem do emprego nacional, bem como na sua omissão quanto ao papel historicamente assumido de regulador das estratégias de desenvolvimento econômico. O papel assumido pelo ente estatal passa a ser, prioritariamente, tanto o de garantidor da incorporação da modernização tecnológica ao mundo do trabalho como o de assegurador da integração do Brasil à dinâmica da economia mundial. Assim, fenômenos incorporados pelo Estado, como é o caso da financeirização da economia e da consolidação das teses neoliberais, acabaram penalizando os trabalhadores que tiveram suas perdas intensificadas pela despolitização (BARBOSA, 2012).

Noutras palavras, o que vem se processando é uma espécie de consenso ideológico que reforça a resignificação do trabalho como não direito e que tem o apoio inclusive das próprias entidades sindicais, quando, por exemplo, operacionalizam a oferta de qualificação profissional. Na prática, acaba-se consagrando esse movimento de ter o Estado como indutor dessa resignificação do trabalho, atuando de forma decisiva nas alterações promovidas nas relações de trabalho, fato que é ratificado por diferentes governos das mais diversificadas vertentes ideológicas.

Ao oferecer educação profissional, o Estado cumpre o seu papel de financiador da formação de uma mão de obra mais qualificada, transferindo ao egresso dessa modalidade educativa a responsabilidade para sua inserção ou não no concorrido mercado de trabalho. Essa receita, que combina a oferta de uma força de trabalho detentora de maior escolarização com um cenário marcado pela escassez de empregos, beneficia claramente os empregadores, o que se dá em meio ao aumento dos seus níveis de produtividade e acaba por prejudicar aqueles que vivem da venda da sua força de trabalho.

Viegas (2018) destaca com preocupação que a alternativa mais recorrentemente utilizada pelos governos para resolver o problema do desemprego tem sido a ampliação de postos de trabalho precarizados. A individualização das responsabilidades e o aumento do apelo quanto às exigências por um maior compromisso com a elevação da produtividade são verdadeiras peculiaridades da produção flexível. O capitalismo assume descaradamente uma estratégia voltada para a responsabilização individual, voltada para transferir exclusivamente ao trabalhador todas as responsabilidades das mazelas que lhe são causadas pelo sistema.

As alterações na organização e nas relações de trabalho passaram a demandar dos trabalhadores uma maior complexidade de conheci-

mentos e talentos ligados à inovação e à capacidade de aprendizagem. São mudanças que têm fortalecido a relevância dos processos que envolvem o ato de aprender, o qual ganha cada vez mais importância na constituição das estratégias traçadas no mundo empresarial. Seguindo a lógica da produção flexível, os indivíduos passam a assumir a inteira responsabilidade pela própria qualificação; tornam-se uma espécie de gestores do futuro pessoal no que tange à permanência ou não no mercado de trabalho. Essa autonomia sobre o processo de formação, muitas vezes, exime o Estado do agravamento de problemas ligados à empregabilidade, transferindo o ônus da falta de trabalho para a conta do desempregado (VIEGAS, 2018).

Ao dar foco à função de ampliação da oferta de educação profissional pelo país, sem a devida articulação com as demais políticas públicas desenvolvidas, o Estado acaba estimulando o crescimento de uma mão de obra qualificada que, em decorrência da desarticulação com as políticas de trabalho, conviverá com as incertezas de um mercado volátil e flexível. Nesse movimento, o Estado acaba se isentando da responsabilidade quanto às consequências negativas decorrentes da problemática do desemprego e ignora, assim, a assunção de um papel que deveria ser tomado como central: o de promotor de políticas que visem à redução das injustiças sociais.

Frigotto (2007), ao estudar o “homem novo”, que, segundo Dermeval Saviani, tem em sua formação a centralidade ontológica do trabalho, consolida a análise do trabalho como princípio educativo – especialmente no que tange ao sentido amplo de formação humana e à ideia de escola unitária, respeitando os princípios imediatistas e as condições objetivas que o cercam – e desenvolve a concepção de uma educação politécnica – noção que se associa, de maneira indireta e mediata, ao desenvolvimento de condições subjetivas.

O autor supracitado ressalta ainda que o trabalho enquanto princípio educativo se apoia no conceito de politecnia, o qual “contrapõe-se à divisão do trabalho manual e intelectual, à separação da concepção e execução no processo de produção e à consequente dualidade na educação e da formação fragmentária e adestradora da classe trabalhadora do projeto societário capitalista” (FRIGOTTO, 2007, p. 513).

Além da relevância dada à politecnia e à empregabilidade, Sousa e Pereira (2012) destacam o crescente uso da palavra “competência” nas políticas públicas de educação profissional a partir dos anos 1990, a exemplo do Planfor e do PNQ. Lembram que “as duas políticas buscam respond-

er no país a um duplo propósito: aos efeitos [...] da reestruturação produtiva e da reforma do Estado sobre o mercado de trabalho; e aos dilemas históricos do país no campo da educação profissional” (SOUSA; PEREIRA, 2012, p. 99-100). Tais propósitos estão diretamente ligados ao combate de questões ligadas ao desemprego, à insegurança e à limitada proteção social, característicos do quadro econômico que foi se desenhando.

Os autores entendem que o desenho dessas políticas possui uma íntima articulação com a ideia de empregabilidade, que nelas se traduz na capacidade individual de movimentação num contexto marcado por menos investimentos em produção, com a ascensão da flexibilidade nos contratos de trabalho, com a prevalência de heterogêneas configurações ocupacionais e com o iminente perigo do desemprego. A definição de competência extraída dessas políticas se aproxima ao de “uma dimensão subjetiva e cognitiva do indivíduo que se deve mostrar capaz de abstrair conceitos, incorporar valores e atitudes, enfim, aprendizados novos referentes ao exercício da cidadania” (SOUSA; PEREIRA, 2012, p. 101).

Decerto, tais políticas trazem aspectos inovadores no sentido de deslocar a tradicional noção de qualificação para a noção moderna de competência, o que se materializa por meio da articulação das habilidades básicas, específicas e de gestão. É nesse contexto de mudanças produtivas que a noção de “competência” assume centralidade, enquanto princípio orientador das políticas que buscam articular trabalho e educação. A demanda por um profissional eclético ou multidisciplinar acabou sendo uma das maiores consequências dessas alterações, uma vez que é nas instituições de ensino que são preparados os indivíduos que se responsabilizarão pela condução dos novos processos de trabalho (SOUSA; PEREIRA, 2012).

A posição privilegiada da ideia de competência no desenvolvimento de uma educação voltada para a valorização da politecnia, do trabalhador multifuncional, polivalente e adaptável às diferentes adversidades, acabou direcionando os indivíduos a pensar que o seu êxito educacional deveria se traduzir na sua capacidade de desenvolver e assimilar certas capacidades que o habilitariam a ingressar no mercado de trabalho, o que se chamou de empregabilidade. Em síntese, nesse raciocínio, a não inserção no concorrido mercado de trabalho significaria o atestado de incapacidade e, por consequência, de segregação social da pessoa.

A marginalização gerada pela inutilidade finda por tornar muitos indivíduos invisíveis para a sociedade, sendo um problema com qual o Estado não sabe bem como lidar, mesmo oferecendo ajuda aos absolutamente desempregados. Escapa ao poder público o controle sobre a

massa marginalizada composta por desempregados, subempregados ou mesmo semiempregados.

Sennett (2015), ao dizer do Estado previdenciário³⁵, explica que esse tratava como valores absolutos as problemáticas da dependência, da marginalidade e da necessidade, abordando de maneira mais veemente as ambiguidades provocadas pela inutilidade. Nesse momento, o autor destaca dois conceitos-chave na definição dos talentos individuais: perícia e meritocracia. A perícia era fazer algo bem-feito simplesmente por fazer, com autodisciplina e autocrítica, bem como com foco na objetificação, ou seja, uma coisa feita era feita por sua própria importância. Dessa forma, esse “espírito de objetificação” proporcionava orgulho pelo resultado entregue até mesmo a trabalhadores com poucas capacitações e de nível baixo de escolaridade. Cabe, ainda, ressaltar que a maquinária burocrática, ao objetificar o mérito, com a burocratização do talento, fenômeno típico da sociedade moderna, acabou criando uma espécie de “jaula de ferro” para a aptidão.

Convém lembrar que a expressão “jaula de ferro” foi utilizada por Weber para dizer do sistema capitalista que condena os indivíduos, em todas as esferas da vida, a uma existência subordinada, enclausurada nas organizações extremamente burocratizadas que prevaleciam no interior da sociedade industrial, da administração pública, das escolas, das empresas, das famílias, das igrejas etc. As instituições tidas como jaulas de ferro existem para cumprir seu papel de controle e direção quanto ao comportamento e às ações sociais dos sujeitos, aprisionando as pessoas numa estrutura organizacional burocratizada e hierarquizada que impede qualquer tipo de iniciativa voltada à criatividade ou à espontaneidade. Elas cessam, portanto, toda a liberdade individual, promovendo a chamada “escravatura sem dono” (TEIXEIRA; FREDERICO, 2010).

A meritocracia representa outro gargalo para as organizações flexíveis. Hoje é entendida como o recompensar uma pessoa pelo trabalho que executa, visto que na contemporaneidade se tem a equiparação do talento ao mérito. Atualmente, o talento serve para medir um novo tipo de desigualdade social, na qual o criativo ou o inteligente significa algo superior; uma pessoa de maior valor. Logo, consolidou-se a passagem

35 O Estado liberal previdenciário pode ser compreendido como uma “espécie de reversão do modelo da troca compensatória: uma troca marginal dos imperativos da expansão capitalista por um nível tolerável de direitos humanos” (MACPHERSON, 1991, p. 69). Consideramos, dessa forma, que o Estado previdenciário existiu com o intuito de se apresentar como uma troca compensatória, com o propósito de salvaguardar o sistema capitalista do desastre financeiro da quebra da bolsa de Nova Iorque de 1929.

da valorização da perícia à da meritocracia. Sennett (2015, p. 104) afirma que “hoje, as empresas testam e avaliam obsessivamente os empregados, para que o talento seja recompensado e, mais decisivamente, o fracasso seja atestado e, portanto, legitimado”.

Muitos dos trabalhadores que possuem um alto grau de prestígio o têm por contar com uma aptidão bem desenvolvida, seja mental ou manual, atrelada a uma capacitação, que independe da situação laboral vivenciada. Observa-se uma maior equiparação do prestígio ocupacional com a autonomia e o autodirecionamento do que com o dinheiro e o poder, quando o mérito avaliado e valorizado se refere ao mundo do trabalho. Todavia, no cenário contemporâneo, a perícia foi distanciada do conjunto de talentos valorizados pelas instituições do capitalismo flexível, pois essas organizações acabam enfrentando problemas quando seus empregados passam a se comprometer com a perícia. O autor lembra que, para se aprofundar numa capacitação, é necessário um longo tempo e que é por esse motivo que as instituições evitam aprofundar a habilidade por meio da prática.

O caráter ambivalente da busca do talento se revela especialmente em organizações dinâmicas, porque os mesmos testes e avaliações relevantes que premiam os melhores servem de base para descartar outros. Sennett (2015) enfatiza que esse é um processo característico das burocracias, as quais, sob o discurso de que sobrevivem apenas os mais capazes, frequentemente tentam legitimar as demissões em massa. Ele ainda revela a focalização e a definição do talento propriamente dito como duas das características mais sutis da busca do talento meritocrático, destacando que as empresas flexíveis necessitam de pessoas capazes de aprender novas capacitações ligadas à aptidão de processar e interpretar um número cada vez maior de informações.

Quando se equipara a descoberta da aptidão potencial à ideia de justiça, tendo a descoberta da aptidão potencial como parte de um projeto necessário para a construção da noção de meritocracia, considera-se o fato de que as instituições adeptas ao regime de acumulação flexível utilizam a busca incessante por aptidões potenciais como forma de ampliar a exploração de talentos sob a justificativa forjada de que estão dispostas a superar preconceitos de diferentes ordens, sejam de classe, raça ou gênero. Diante da consumação do “projeto de uma aristocracia natural, [...] a própria palavra potencial na expressão ‘aptidão potencial’, tem uma relação especial com as práticas das instituições flexíveis” (SENNETT, 2015, p. 112-113).

Tais organizações acabam por privilegiar a atividade mental ligada à capacidade de mobilidade situacional, de se transitar entre diferentes problemas e diversas equipes. Valorizam-se pessoas que tenham a “capacidade de pensar de maneira prospectiva sobre o que poderia ser feito, mediante o rompimento do contexto e das referências – um trabalho de imaginação, quando bem-feito” (SENNETT, 2015, p. 113). Nesse sentido, a busca pelo talento perfeito valoriza cada vez mais a capacidade do trabalhador de oferecer “soluções” para os diversos problemas organizacionais.

O autor critica o fato de a meritocracia privar de poder a grande maioria daqueles que se tornam reféns do seu efeito, afirmando que a busca da aptidão potencial tem um horizonte estreito. Diz ainda que “nas instituições que avaliam disfarçadamente a capacidade, e não o desempenho [...] os destituídos de talento tornam-se invisíveis, simplesmente desaparecem” (SENNETT, 2015, p. 115). Nessa situação, a massa de jovens que se tornou perdedora pela via meritocrática passa a compor uma espécie de organismo coletivo dos desprovidos de talento, refletindo, de certa forma, uma situação vivenciada no ambiente escolar.

A palavra-chave para distinguir o bom do mau profissional, de acordo com os interesses das organizações flexíveis, é a mobilidade na resolução de problemas. A mobilidade diz respeito ao fato de que se envolver profundamente em conflitos interpessoais num ambiente de trabalho específico vai de encontro aos anseios dos empregadores, uma vez que eles passaram a valorizar os postulados das abordagens situacionais, em que os projetos que desenvolvem costumam ter um curto tempo de vida. Os trabalhadores passam a atuar como verdadeiros “analistas de problemas” que devem estar antenados às instabilidades inerentes ao mercado global, tendo competência necessária para trabalhar com os outros em equipe de forma cooperativa e harmoniosa, as quais se formam com o destino de uma curta duração.

O autor reitera que qualidades da individualidade ideal são uma fonte de angústia, pois incapacitam a massa de trabalhadores, gerando déficits sociais de lealdade e confiança informal no trabalho e erodindo paulatinamente o valor da experiência laboral acumulada. É um fenômeno que resulta num verdadeiro esvaziamento da aptidão nas organizações contemporâneas, as quais costumam descartar as realizações passadas quando olham para o futuro.

A exemplo disso, Benevides (2002), ao analisar os processos mediante os quais se pretendeu destruir a memória organizacional da

maior instituição financeira do país—o que culminou com inúmeros suicídios, quando do processo de abertura do capital às empresas estrangeiras –, lembra que os gestores abertamente diziam aos empregados que eles deveriam esquecer o passado, que o passado não era referência para nada, que tudo o que pensavam ser uma forma correta de trabalhar e de ser leal à empresa era passado e não mais existia, porque urgiam mudanças no perfil profissional e porque era justificada a reestruturação organizacional.

Sennett (2015) revela que a “impaciência” é institucionalizada nas organizações flexíveis e que o processo de aceleração do aprendizado dificulta o desenvolvimento das aptidões inatas de uma pessoa, o que se dá por meio de uma capacitação promovida regularmente em etapas. A pressão para alcançar resultados num curto espaço de tempo sofre uma intensificação, provocando angústia nos trabalhadores que passam a se apegar à superficialidade do ofício. Isso ocorre num contexto em que a sobrevivência no mercado de trabalho está diretamente ligada à capacidade do empregado de dar atenção aos clientes, fato que, pela incapacidade de se atingir a totalidade, acaba gerando frustração em boa parte deles.

Em síntese, é possível perceber que a busca incessante por um talento dotado de um potencial voltado mais para a prospecção de um crescimento futuro do que para a valorização das experiências vivenciadas passa a ser uma bandeira defendida pelas chamadas organizações flexíveis, e mais: que tais empresas se apropriaram de um conjunto de instrumentos de seleção capazes tanto de promover como de eliminar os indivíduos do mercado de trabalho. Esses últimos instrumentos representam a parte mais perversa do jogo, em que as pessoas sem as características valorizadas pelo mundo empresarial são acusadas de terem poucos recursos internos e, portanto, são descartadas a ponto de serem consideradas inúteis para a sociedade.

Por tais motivos, Andrade (2010) entende que o novo contexto que cerca o mundo do trabalho demanda investimentos no campo educacional, que devem ter o foco na perspectiva da competência, levando em consideração dois aspectos importantes ligados à qualificação profissional: a autonomia e a responsabilização no trabalho. Sob essa nova dinâmica do sistema produtivo, os trabalhadores são estimulados a desenvolver novas capacidades técnicas, sociocomunicativas e metodológicas; a tornarem-se capazes de influenciar no processo produtivo, de modo a trazerem inovações que auxiliem no prolongamento da vida da empresa no mercado.

Andrade (2010) afirma que as mudanças no mundo do trabalho e na educação do trabalhador se dão, especialmente, influenciadas pelas transformações do processo produtivo capitalista, provenientes tanto da globalização como da incorporação do ideário neoliberal às propostas governamentais. Nesse contexto, o trabalhador vira o portador do saber, do conhecimento, da experiência e da qualificação, contribuindo para a redução do custo da produção e para a melhoria na qualidade do que é produzido.

Por tudo que foi dito, é fácil notar que o papel exercido pelo Estado frente às novas competências demandadas dos trabalhadores é, preponderantemente, inclinado para atender às exigências de um reconfigurado mercado de trabalho, para o qual grande parcela dos estudantes da educação profissional será precocemente direcionada. Percebemos, ainda, ser urgente uma melhor compreensão quanto à viabilidade de coexistência de uma proposta de educação para a toda a vida, baseada na formação cidadã, ao lado de um projeto neoliberal que pauta as ações do Estado diante dos arranjos desenhados para as políticas públicas dessa modalidade de ensino no país.

A política pública fornece o rumo para se achar uma resposta adequada a um dado problema público, constituindo-se como uma diretriz que orienta a inclinação das pessoas no sentido de fazer com que assumam uma postura ativa ou passiva. Nesse entendimento, também podem ser consideradas políticas públicas as atividades ou passividades provenientes dessa influência. As políticas devem possuir dois elementos: “a intencionalidade pública e a resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2010, p. 02).

Para o referido autor, qualquer definição de política pública seria arbitrária, uma vez que não há consenso na literatura especializada. Nesse sentido, ele aponta a existência de três nós conceituais: o primeiro diz respeito à exclusividade ou não dos entes estatais no que se refere à elaboração das políticas públicas, o segundo nó está ligado à questão de essas políticas poderem se referir ou não à omissão ou à negligência e o terceiro está relacionado à interpretação de que somente representam políticas públicas as macrodiretrizes estratégicas, excluindo-se desse bojo as diretrizes mais operacionais e especificamente delimitadas.

Secchi (2010), ao analisar o primeiro nó citado, decide filiar-se à abordagem multicêntrica, a qual considera como protagonistas no estabele-

imento dessas políticas as organizações privadas, as ONGs, os organismos multilaterais, as redes de políticas públicas, bem como os atores estatais, admitindo que “essa abordagem tem aplicação em um espectro amplo de fenômenos, fazendo que o instrumental analítico e conceitual da área de política pública possa ser aproveitado por mais organizações e indivíduos” (SECCHI, 2010, p. 3). Ele enfatiza ainda a ideia de que o protagonismo de uma pluralidade de atores na construção de uma política pública seria essencial para o enfrentamento dos verdadeiros problemas públicos.

No que tange aos demais nós, o autor deixa claro que uma política pública deve ser resultado de uma diretriz intencional, compreendendo tanto diretrizes estruturantes de nível estratégico quanto diretrizes de nível intermediário e operacionais, traduzindo-se num conceito que deve estar vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público. Para Secchi (2010), o ciclo das políticas públicas, que dificilmente reflete a real dinâmica ou vida de uma política, deve ser constituído por sete fases principais, a saber: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção.

Uma vez que a política nasce de uma eficiente identificação de um problema público, cabe lembrarmos a importância de se ter uma pluralidade de atores no suporte ao desafio constante de se identificar tais problemas, uma tarefa que não deve ser tida como exclusivamente do Estado, pois muitas vezes ele está representado por agentes ou partidos políticos com interesses alheios aos da comunidade. Pelo contrário: ela pode e deve ir além, contando, ainda na fase da identificação do problema, com a participação tanto de cidadãos quanto de entidades não oficiais, como as ONGs.

Segundo Araújo e Rodrigues (2017), como objeto de estudo, as políticas públicas se configuram de duas formas: primeiro, como processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão – incluindo nesse processo as diferentes escalas: local, regional, nacional e transnacional; segundo, como processos que envolvem diversos atores, sejam eles governantes, legisladores, eleitores, membros da administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo ou organismos transnacionais, todos agindo em quadros institucionais e em contextos político-geográfico peculiares, com dois objetivos específicos: solucionar problemas públicos e distribuir, de maneira menos injusta, o poder e os recursos.

Araújo e Rodrigues (2017) sintetizam, dentre as várias propostas mencionadas em seu artigo, quatro etapas para o ciclo de vida das políticas públicas, que eles dizem ser comuns a todas elas: 1) a definição do problema e o agendamento – relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas; 2) a formulação das medidas de política e a legitimação da decisão – relativas ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política; 3) a implementação – relativa aos processos de provisionamento de recursos para a concretização das medidas de política; e 4) a avaliação e a mudança – relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas. Lembram ainda que esse modelo sequencial “tem sido alvo de críticas, nomeadamente por se basear numa metodologia de análise muito restritiva e por criar uma visão artificial do processo político” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 19).

Araújo e Rodrigues (2017) ainda enfatizam que a análise das políticas públicas pode contribuir para o aprimoramento da compreensão em torno das tensões e das tendências contraditórias que perpassam os diferentes debates públicos na sociedade, sejam elas discussões referentes ao papel exercido pelo Estado, ao seu tamanho ou à natureza de sua intervenção, evidenciando a existência de tensão entre diferentes grupos, dentre eles os de defensores das políticas intervencionistas e os de adeptos de políticas restritivas de um Estado mínimo. A contribuição dos autores vai além quando suscitam reflexões também em torno de questões ligadas à soberania e ao efetivo poder dos Estados nacionais frente às dinâmicas da globalização e da transnacionalização.

Tal visão, de uma política pública elaborada por diversos atores, dotada de uma complexidade processual, possuindo múltiplas dimensões, contando com um ciclo de vida sequencialmente bem definido e suscitando discussões em torno da resolução de problemas públicos, faz-nos refletir sobre o quão relevante é o papel exercido pela participação popular durante o ciclo de vida das políticas públicas, o qual é extenso e marcado por diversas fases, as quais compreendem desde a sua formulação e o seu agendamento até a sua avaliação e mudança.

Para Aguilar (2012, p. 33), “as políticas públicas são as ações e instrumentos mediante os quais o governo busca resolver os problemas públicos e realizar os objetivos de interesse público, com a finalidade de melhorar a qualidade e eficácia da decisão governamental”. A análise, a decisão e a implementação da política pública devem ser inspiradas pelos valores públicos da observância da lei, do compromisso com o interesse

público, do cuidado com os recursos públicos e da participação dos cidadãos na sua concepção. Assim, a nova relação entre Estado e mercado promove um redimensionamento das políticas públicas a favor das políticas que podem ser consideradas como de menores custos e maiores benefícios na realização dos objetivos desejados.

Ainda de acordo com Aguilar (2012), a ênfase em políticas públicas que propiciem um Estado socialmente eficaz e financeiramente eficiente, que produza resultados concretos, conduziu muitos países latino-americanos a realçar a importância de se buscar um governo baseado no alto desempenho, na efetividade e no alcance do melhor custo-benefício; um conceito alternativo ao que predominava até então na América Latina, o qual se baseava num entendimento de que o governo deveria funcionar como uma entidade ou uma agência de planificação do desenvolvimento humano, seja ele econômico, institucional, intelectual, físico ou de infraestrutura.

Podemos notar que, para melhorar a qualidade da decisão governamental, a política pública deve ter como principal objetivo a resolução de um problema público, devendo estar acompanhada de dois itens essenciais: a eficácia social e a eficiência financeira, entregando resultados concretos para a sociedade, frutos de um alto desempenho obtido pela efetiva intermediação dos diversos interesses políticos envolvidos, fato que só se torna viável quando da participação plural de atores permeia as muitas dimensões inerentes a uma política pública elaborada e implementada em meio a um ambiente democrático.

É necessário, pois, compreender como poderiam ser implementadas políticas de educação profissional capazes de dialogar abertamente com a questão ligada à falta de postos de trabalho e à dificuldade, inerente ao capitalismo, de solucionar crises relacionadas ao fortalecimento do desemprego estrutural, da crescente precarização, da flexibilização das leis trabalhistas e da ascensão da informalidade. Como superar fatores que ensejam o desmonte do mundo do trabalho e que, aliados ao discurso da meritocracia, interferem na construção da consciência coletiva de uma nova classe trabalhadora, agora detentora de menos direitos?

Nesse ponto, por tudo que foi exposto em relação às alianças promovidas no decorrer da história entre Estado e mercado, ao processo de reestruturação produtiva, às perspectivas de inserção do trabalhador no mundo do trabalho, à inserção de jovens no mercado de trabalho e às novas competências demandas do trabalhador, convém perguntar: até que ponto a educação profissional é capaz de promover novas perspectivas de inserção do trabalhador no mercado de trabalho?

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Veremos nesta seção a história de dualidade e discriminação que acompanha a educação profissional enquanto modalidade de ensino em nosso país, partindo de uma análise que contempla desde o início do séc. XVI, período marcado pelo domínio da chamada “pedagogia jesuítica”, assim descrita por Saviani (2008), até a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, tendo como foco o estudo sobre as propostas de articulação e integração da educação profissional ao ensino médio, conforme decretos publicados a partir da segunda metade da década de 1990.

Num segundo momento, analisamos o currículo da educação profissional, ressaltando que são documentos construídos a partir de diretrizes apontadas por relatórios elaborados por organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Abordamos as três teorias do currículo: tradicional, crítica e pós-crítica, bem como as atuais crises que envolvem a superação de um currículo prescritivo. O desafio de compatibilizar num mesmo currículo os conteúdos técnico e propedêutico, de forma integrada, é citado como um elemento essencial a ser alcançado para se ter uma educação de qualidade.

Posteriormente, falamos da história da educação profissional no estado do Ceará, desde a criação do Liceu do Ceará, no ano de 1937, passando pelo surgimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Ceará (Senai), em 1943, e pela Escola Técnica Federal do Ceará, em 1968, até o momento de inauguração dos Centros de Ensino Tecnológico (Centec), em 1999.

Por fim, realizamos um levantamento do número de instituições e os respectivos cursos técnicos ofertados por elas em nosso estado, destacando o ano de 2008 como importante marco temporal para a educação profissional no Ceará, uma vez que foi naquele ano que foram criados o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e as Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP). Nesse contexto, o estado do Ceará passou a conviver com um novo problema relacionado à oferta de cursos de EPT: a sobreposição.

5.1 Uma história de discriminação e dualidade

Inicialmente, é preciso explicar que a “educação profissional” fomentada pelas políticas públicas de educação profissional é uma das sete modalidades de ensino dispostas na LDB de 1996, a qual pode ser ofertada tanto na educação básica como na superior. À exceção da educação infantil, ela abrange os ensinos fundamental, médio e superior, como podemos ver a seguir no Quadro 09, extraído do “Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015”.

Quadro 9 – Modalidades de Ensino, de acordo com a Lei nº 9.394/96

Níveis	Etapas		Modalidades
Educação Superior	Ensino Superior	Pós-graduação	EaD EJA Educação Profissional Educação Escolar Indígena Educação Especial Educação do Campo Educação Quilombola
		Graduação	
Educação Básica	Ensino Médio		Educação do Campo Educação Quilombola
	Ensino Fundamental		
	Educação Infantil	Pré-escola	
		Creche	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na LDB de 1996 (BRASIL, 2014).

As modalidades de ensino, independentes entre si, são formas de educação que se fazem presentes na oferta escolar a depender das demandas e necessidades específicas; elas permeiam, de forma articulada, os diferentes níveis e etapas da educação. De acordo com a Resolução CNE/CEB 6/2012, no seu art. 2º, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), nos termos da Lei nº 9.394/96 (LDB), alterada pela Lei nº 11.741/2008, a modalidade “educação profissional” compreende três tipos de cursos com formas de desenvolvimento diversas, como podemos observar no Quadro 10.

Quadro 10 – Cursos abrangidos pela EPT

Modalidade de Ensino	Tipos de Cursos	Formas de desenvolvimento	
Educação Profissional	De formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional		
	Técnicos de Nível Médio	Articulada ao Ensino Médio	Integrada ao Ensino Médio
			Concomitante ao Ensino Médio
		Subsequente ao Ensino Médio	
	Tecnológicos	Graduação	
Pós-graduação			

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Resolução CNE/CEB 6, 2012.

O Quadro 10 nos oferece uma visão panorâmica da educação profissional como modalidade de ensino, a qual inclui a oferta de três tipos de cursos diferenciados, a saber: os 1) de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional; 2) os técnicos de nível médio nas formas articulada e subsequente ao ensino médio, podendo ser ofertados de forma integrada ou concomitante a essa etapa da educação básica; e 3) os tecnológicos, abrangendo os cursos de graduação e pós-graduação.

Dessa maneira, temos que a educação profissional se dá por meio de três tipos de cursos: 1) FIC; 2) Técnicos de nível médio; e 3) Tecnológicos. Os cursos técnicos de nível médio, por sua vez, podem ser ofertados de modo concomitante, sequencial ou integrado ao ensino médio. Já os cursos tecnológicos, exclusivamente de ensino superior, podem ser oferecidos em nível de graduação ou pós-graduação.

Obviamente, o que ora se verifica é muito diferente daquilo que ocorria no passado, quer se fale de um tempo mais longínquo ou mais próximo. As produções de historiadores e educadores nos permitem constatar que o período colonial, do começo do séc. XVI, foi marcado pelo domínio do que Saviani (2008) chamou da “pedagogia jesuítica”. A colonização brasileira passou, de forma articulada, por três momentos, a saber: o da posse e exploração da terra subjungando seus habitantes,

o da educação enquanto aculturação e o da catequese entendida como difusora e conversora dos colonizados à religião dos colonizadores. No que concerne à educação, naquele momento, buscou-se imprimir no espírito dos colonizados as práticas, as técnicas, os símbolos e os valores próprios dos colonizadores com o objetivo claro de promover a adequação disciplinar, moral e intelectual daqueles à nova situação à qual estavam submetidos.

Saviani (2008) debate a intrínseca relação existente entre os processos de colonização, educação e catequese, concedendo destaque para a educação indígena ocorrida durante o séc. XVI, especialmente por meio da aplicação do plano de instrução elaborado por Manuel Nóbrega. Esse se baseava no que o autor chamou de “pedagogia brasílica”, fruto de uma forma específica de intervenção na prática educativa da colônia, a qual contou com a participação essencial de missionários das entidades religiosas, tidos como verdadeiros artífices da educação jesuítica.

Do referido plano de instrução, que se constituiu como a primeira fase da educação jesuítica no período colonial, é sabido que “iniciava-se com o aprendizado do português [...] e culminava, de um lado, com o aprendizado profissional e agrícola e, de outro lado, com a gramática latina para aqueles que se destinavam à realização de estudos superiores na Europa” (SAVIANI, 2008, p. 43). Desse modo, é possível notar que trazia no seu bojo a tentativa de introduzir um enfoque profissional à educação desenvolvida na colônia, resultante das condições históricas particulares do Brasil.

No entanto, essa “pedagogia brasílica”, apesar de levar em conta as especificidades da colônia, teve uma aplicação precária, sofrendo oposição dentro da própria Ordem jesuítica. Acabou sendo sufocada no decorrer do séc. XVII, especialmente pela implantação do plano geral de estudos organizado pela Companhia de Jesus, bem como pela institucionalização do *Ratio Studiorum*³⁶, o qual ratificou, nos colégios jesuíticos, uma espécie de plano de estudos voltado para a universalidade, de caráter essencialmente humanístico e elitista.

36 Conjunto de normas criado para regulamentar o ensino nos colégios jesuíticos. Sua primeira edição, de 1599, além de sustentar a educação jesuítica, ganhou status de norma para toda a Companhia de Jesus. Tinha por finalidade ordenar as atividades, as funções e os métodos de avaliação nas escolas jesuíticas. Não estava explícito no texto o desejo de que ela se tornasse um método inovador que influenciasse a educação moderna. Mesmo assim, foi ponte entre o ensino medieval e o moderno. Antes do documento em questão ser elaborado, a ordem tinha suas normas para o regimento interno dos colégios, os chamados Ordenamentos de Estudos, que serviram de inspiração e ponto de partida para a elaboração da *Ratio Studiorum*. A *Ratio Studiorum* se transformou de apenas uma razão de estudos em uma razão política, uma vez que exerceu importante influência em meios políticos, mesmo não católicos (TOLEDO *et al.*, 2006).

A priorização inicialmente dada pelos jesuítas, por meio dos planos interpostos nos séc. XVI e XVII, a uma educação caracterizada pelo aspecto humanístico, elitista e universal, essencialmente direcionada para os que objetivavam ingressar no ensino superior, acabou por delinear a orientação da educação desenvolvida no Brasil nos demais séculos, a qual incorporou gradativamente a valorização e priorização do conteúdo propedêutico em detrimento do, chamado à época, aprendizado profissional e agrícola.

Quanto à educação profissional no Brasil, notamos que os primeiros registros de educação para os trabalhadores ocorreram ainda no período colonial, tendo, prioritariamente, como público-alvo, índios e escravos que se constituíam como verdadeiros aprendizes de ofícios. Foi quando a população que aqui residia se acostumou a observar essa forma de ensino como direcionada, quase que exclusivamente, para pessoas pertencentes às camadas sociais menos favorecidas (FONSECA, 1961). É possível notar, portanto, que, desde a sua própria gênese, a educação profissional já dava indícios de que seria uma modalidade de ensino com tendências à perpetuação de concepções assistencialistas e excludentes.

De acordo com o Ministério de Educação (2019), a formação para o trabalho no Brasil se deu a partir do período da colonização, destacando-se, dentre outros, o desenvolvimento de aprendizagens laborais realizadas nas Casas de Fundação e de Moeda e nos Centros de Aprendizagem de Ofícios Artesanais da Marinha do Brasil, instituídos ainda no chamado ciclo do ouro³⁷. Durante o Brasil Império, mais especificamente entre os anos de 1822 e 1889, o destaque foi para a instalação das Casas de Educandos Artífices em dez províncias no período que se estendeu entre 1840 e 1865.

Ao observarmos atentamente nossa história, percebemos que a chegada tardia do desenvolvimento tecnológico no Brasil, muito em virtude da estagnação provocada pela proibição no ano de 1785, por parte da Coroa portuguesa, da existência de fábricas, foi um fator decisivo para que perdurasse em nosso país, por muitos anos, um quadro marcado tanto pela oferta de uma educação propedêutica direcionada às classes sociais mais privilegiadas como pela inexistência de uma sistematização mais sólida para o ensino profissionalizante no país. Essa inexistência é afirmada por Escott *et al.* (2012, p. 1493):

³⁷ Período caracterizado por uma nova arrancada no crescimento econômico brasileiro e pelo princípio do controle mercantilista, iniciado em 1690, com a descoberta de metais preciosos na região onde hoje é o estado de Minas Gerais. O ciclo do ouro modificou o centro de atividade econômica do Brasil para o Centro-Sul, trazendo migrantes de todas as partes do país para a referida região, principalmente vindos do Nordeste (BAER, 2002).

Ao analisarmos a história da educação profissional no Brasil, pode-se perceber que até o séc. XIX não existiam propostas sistemáticas de experiências de ensino, uma vez que prevalecia a educação propedêutica voltada para as elites e sua formação como dirigentes.

Somente a partir do início do século XIX, mais especificamente no ano de 1809, a educação profissional foi formalmente instituída no Brasil, o que se deu a partir da criação do Colégio das Fábricas por parte do então Príncipe Regente D. João VI (Parecer nº 16/99-CEB/CNE). Durante o referido século, diversas instituições foram criadas para oferecer essa modalidade de educação a crianças pobres e órfãs, tendo “propostas direcionadas para o ensino das primeiras letras e a iniciação aos ofícios como a tipografia, a carpintaria, a sapataria, a tornearia, dentre outras” (ESCOTT *et al.*, 2012, p. 1494).

De acordo com Romanelli (1986), a diversificação da demanda escolar ocorrida logo após a independência política do Brasil, no início do séc. XIX, contribuiu sobremaneira para expandir às camadas intermediárias da população o desejo de procurar a escola. A partir daquele momento, elas passaram a observá-la como um instrumento de ascensão social e de poder político. Os filhos da pequena burguesia se juntaram aos da oligarquia rural na busca pelo prestígio social concedido pela conquista do título, o qual só poderia ser obtido por meio da educação.

Os membros dessas camadas intermediárias, filhos da pequena burguesia e da oligarquia rural, passaram a procurar a educação como meio de ascensão social, com o intuito de se firmar como classe, obtendo *status* e prestígio perante a sociedade. Por considerarem o ócio como um distintivo de classe, a procura pela educação se pautou, à época, numa tentativa de aproximação da camada superior, da qual iriam depender para ter acesso a funções laborais tidas como mais “dignas”, a exemplo das ocupações burocráticas, administrativas e intelectuais.

O tipo de escola que predominou na ordem social do início até o final do séc. XIX foi a de ensino secundário com orientação propedêutica e conteúdo essencialmente humanístico. Tratava-se de um ensino que “classificava”, isto é, distanciava socialmente os filhos da camada intermediária das classes dominadas, as quais viviam preponderantemente na servidão ou na escravatura, submetidas ao trabalho físico degradante, ao qual se associava a ideia de desprestígio social e discriminação.

Romanelli (1986) destaca que, durante o séc. XIX, pôde-se observar no país a consolidação de uma espécie de aversão a qualquer tipo de ensino profissionalizante no que diz respeito ao caráter propedêutico atribuído ao ensino secundário, o qual historicamente buscou incorporar de forma gradativa o conteúdo humanístico, uma situação que se deu muito em virtude de o sistema escolar brasileiro ter sido inicialmente instituído com base numa ordem social escravocrata.

O quadro geral da educação no período monárquico nos mostra que a maioria das escolas secundárias pertencia a particulares, fato que escancarava a acentuação do caráter classista e acadêmico do ensino, revelando o seu viés excludente. Uma vez que, naquele momento, mostrava-se como uma educação destinada apenas às famílias que podiam pagar por ela, seu acesso se restringia aos filhos de determinadas camadas da sociedade, a exemplo da aristocracia rural e dos estratos médios da população (ROMANELLI, 1986).

Quando se trata da emergência da educação profissional no período que se estendeu do Brasil colonial à monarquia pós-independência política, é possível notar que ela, inicialmente, esteve orientada aos socialmente menos favorecidos e que, com o decorrer do tempo, essa modalidade de educação passou a ser alvo de rejeição por parte dos estratos médios da sociedade, uma vez que o ensino profissionalizante não possibilitava a tão almejada ascensão social que poderia classificar e elevar a condição dos filhos das classes populares a um patamar superior.

Podemos compreender, por conseguinte, que a educação profissional, quando da introdução dos primeiros planos de educação no país ainda nos sécs. XVI e XVII, acabou sendo estigmatizada pela população como uma modalidade educativa de “segunda classe”, uma vez que não era capaz de conceder um *status* socioeconômico privilegiado para quem a frequentava. Passou, ainda, a ser progressivamente alvo de descrédito e de pouca procura pelos jovens, implicando uma preferência pelo ensino secundário clássico, porque este era tido pela população como o único caminho capaz de abrir as portas para o ingresso na educação superior.

A educação profissional no Brasil surgiu guiada pela divisão social do trabalho, possuindo o intuito inicial de transformar homens livres, índios e escravos numa força de trabalho prontamente disponível às demandas urgentes dos grandes núcleos populacionais que surgiam no séc. XIX. Nesse período, além das iniciativas privadas, também se registraram ações do poder público no sentido de promover a formação de mão de obra, transformando artistas e aprendizes vindos principalmente de Por-

tugal, atraídos pelas indústrias que se instalavam no Brasil, em força de trabalho. Dentre as escolas de formação profissional existentes até 1864, tínhamos: o Instituto Comercial do Rio de Janeiro, o Curso Comercial de Pernambuco, a Escola de Agricultura do Pará e a Escola de Agricultura do Maranhão (RUBEGA, 2000).

Stutz e Lucena (2010, p. 140), por sua vez, afirmam que:

As escolas profissionais de caráter técnico, voltadas para as necessidades da indústria, têm suas origens nos Liceus das Artes e Ofícios, destinados aos artesãos e seus filhos, com objetivo claro de proporcionar-lhes uma formação elementar em matemática e desenho industrial.

Nessa perspectiva, podemos inferir que a educação profissional em nosso país nasce revestida de uma perspectiva assistencialista e tecnicista, com o objetivo de amparar os pobres e órfãos desprovidos de condições sociais e econômicas satisfatórias. Moura (2007) corrobora esse pensamento ao dizer que o referido modelo de educação possui em sua origem uma perspectiva ligada ao assistencialismo, uma vez que surgiu com o propósito de amparar as pessoas socialmente mais vulneráveis.

Essa lógica assistencialista, a qual se utiliza de um currículo essencialmente tecnicista, que foi conferida inicialmente à educação profissional no Brasil, de acordo com Moura (2007), encaixa-se perfeitamente aos anseios de uma sociedade escravocrata e, até então, extremamente dependente da Coroa portuguesa. Diante desses fatos, destacamos que a proposta inicial da implantação de tal modelo de educação no país não se distanciou da ideia de manutenção de um sistema educacional baseado na dualidade estrutural caracterizada essencialmente pela existência de diferenciados tipos de escola direcionados para distintos extratos sociais (KUENZER, 2005).

Um sistema que foi oficialmente instituído pela Constituição da República de 1891, por meio da descentralização do ensino promovida por tal legislação, que consolidou a “dualidade de sistemas”. À União delegou-se a responsabilidade de criar e gerir as instituições de ensino superior e ensino secundário acadêmico pelo país e aos Estados os ensinos primário e profissional. Na época, esses eram desenvolvidos mormente pelas chamadas “escolas normais” de nível médio, destinadas a jovens do sexo feminino, e pelas “escolas técnicas”, para onde eram direcionados os de sexo masculino (RAMANELLI, 1986, p. 41).

Dessa maneira, foi possível consagrar o sistema dual de ensino no Brasil instituído desde o Império, o qual somente foi mantido. O que houve, naquele momento, restringiu-se apenas à oficialização do afastamento que já existia na prática entre escolas secundárias e instituições de ensino superior que ofertavam uma educação para a classe dominante e as escolas primárias e instituições de ensino profissionalizante que ofereciam uma educação para os demais membros da população. Esse panorama marcado pela dualidade na oferta de dois “tipos” de educação nada mais era do que o reflexo da organização social brasileira àquela época; um verdadeiro retrato de uma sociedade que ainda trazia resquícios de uma consciência escravocrata.

Segundo Romanelli (1986), essa dualidade do sistema educacional brasileiro que representava, na verdade, a própria dualidade da sociedade escravocrata e pretendia dar continuidade aos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder, logo teve seus alicerces comprometidos pelo crescimento e pela complexificação das camadas sociais no Brasil. Distanciou-se, aos poucos, o ensino profissional das pretensões educacionais das classes emergentes que, gradativamente, passaram a buscar a educação para o ócio como um patrimônio a ser conquistado.

A própria estrutura econômica do país, naquele momento, não permitia oferecer esse tipo de ensino em abundância, o que acabou por se mostrar como um fato que agravou ainda mais a situação da educação profissional no Brasil, uma vez que o baixo nível de industrialização com a escassez de demanda por mão de obra qualificada e a falta de recursos aliaram-se ao pequeno interesse demonstrado pelas populações pelo ensino técnico estigmatizado como símbolo da classe dominada, para, de vez, incorporar não só na classe dirigente, mas também nos estratos médios da sociedade a mentalidade escravocrata, a qual ligava trabalho à escravidão.

Observou-se logo a sucumbência da ideia de se educar para o trabalho, principalmente entre os filhos das camadas médias da população, os quais almejavam conquistar um *status* de prestígio e subir na escala social. A educação profissional, aquela voltada para o trabalho, tão estigmatizada durante os séculos XVI, XVII e XVIII, passou a ser rejeitada pela classe média, que não a tinha como um objetivo desejável, pois não lhe dava as condições de obter o *status* de elite que a aproximasse da classe dominante (ROMANELLI, 1986).

Esse movimento, influenciado pela falta da tradição de classe média em se firmar na escalada da ascensão social tão almejada e pelo fator da

escravidão, acabou por inicialmente “oficializar” a educação profissional no país como aquela cujo ensino seria destinado aos pobres. Isso conduziu o Estado brasileiro a, durante muitos anos, cometer uma espécie de ato lesivo aos princípios democráticos, uma vez que o próprio poder público, enquanto autor dessa iniciativa, acabou, por meio da escola, instituindo oficialmente a discriminação social.

5.1.1 Das Escolas de Aprendizes Artífices à LDB de 1996

No início do séc. XX, em 1906, a educação profissional, influenciada por fatores políticos, econômicos e sociais, passou a se desenvolver por meio da política de incentivo ao desenvolvimento do ensino comercial, industrial e agrícola promovida pelo então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Logo em seguida, houve a fundação de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices, oficializando, assim, o estabelecimento da Rede Federal de Educação Profissional no Brasil (CENTENO *et al.*, 2013). Cabe salientar que, nesse momento, era clara a influência das elites econômicas dominantes, compostas majoritariamente por oligarcas que em sua maioria se baseavam na exploração da atividade primária cafeeira, na condução e no direcionamento das políticas de fomento à educação profissional no Brasil.

A conjuntura democrática prevaleceu até a década de 1930, antes de o país passar a ser governado pelo ex-presidente Getúlio Vargas, o qual se destacou por chefiar um regime autoritário. Esse período, que se estendeu de 1937 a 1945 e que ficou conhecido por Estado Novo, foi marcado, entre outros fatores, pela interferência excessiva de interesses políticos na perspectiva educacional brasileira. Foi quando o governo brasileiro viu nas políticas públicas de educação profissional uma oportunidade de promover uma cidadania condicionada à obtenção de emprego.

Isso ocorreu especialmente por meio da regulamentação do Decreto nº 4.244 de 1942, conhecido por Reforma Capanema, composto por seis leis orgânicas instituídas naquele período com a finalidade de redesenhar o sistema de ensino brasileiro (CERVI, 2005). Tais leis passaram a estruturar o ensino técnico-profissionalizante, sendo decretadas, respectivamente, em 1942, a Lei referente ao ensino industrial; em 1943 a que versava sobre o ensino comercial; e em 1946 a que tratava do ensino agrícola.

Importante lembrarmos que a Reforma Capanema, também conhecida por “Lei Orgânica do Ensino Secundário”, teve como uma de suas finalidades proporcionar a reformulação do que se concebia até então

como ensino médio, impondo determinados padrões ao sistema educacional do país, na busca de facilitar o ajuste do Estado à nova ordem socioeconômica que se punha à época, sugerindo, inclusive, o uso de instrumentos para a ampliação da influência do governo na educação brasileira, fato que não enfraqueceu o estigma elitista do nível médio de ensino.

No contexto de busca de uma maior articulação entre as políticas de educação e os ideais nacionalistas de Vargas, temos que a referida reforma, ao extinguir os cursos complementares, substituídos por cursos médios de segundo ciclo, dando-se oportunidade aos egressos dos cursos profissionalizantes para, mediante exame de adaptação, ingressarem no nível superior, acabou por “atender à demanda bem definida da divisão social e técnica do trabalho organizado e gerido pelo paradigma taylorista/fordista como resposta ao crescente desenvolvimento industrial” (KUENZER, 1997, p. 13). Notamos, assim, que uma das principais marcas deixadas por essa reforma foi o reforço da segregação educacional baseada na condição socioeconômica, deixando uma marca negativa profunda e longa na nossa sociedade.

Além de servir para alimentar o projeto político-ideológico varguista, de criação de uma nova identidade nacional e de fortalecimento da autoimagem do brasileiro, a referida Lei cumpriu o papel de reforçar o dualismo do ensino no país, que, naquele momento, colocou os alunos de cursos profissionalizantes numa posição desfavorável frente aos demais matriculados ou egressos do dito colegial clássico, uma vez que estes teriam direito a uma educação voltada para ingresso no ensino superior e, portanto, poderiam optar por seguir carreiras de prestígio social, como a de: médicos, engenheiros, advogados etc.; enquanto aqueles somente poderiam alcançar o acesso à universidade por meio da prestação de um novo exame.

Diante dos fatos apresentados, podemos perceber que tal política pública surgiu em virtude da busca por se montar a figura de um Estado brasileiro forte, marcado pela nacionalidade, pela centralização, pelo antiliberalismo e pelo intervencionismo. Para isso, foi crucial a propagação de uma concepção salvacionista que pressupunha, como uma de suas condições fundamentais, a reforma da educação e do ensino. Destacamos aqui o papel definidor da educação no projeto de nacionalidade que o Estado Novo esperava construir, apoiado na lógica capitalista da formação técnico-profissional dos trabalhadores rurais com vistas a solu-

cionar, entre outras coisas, a problemática de eventuais agitações urbanas potencialmente subversivas (SHIROMA *et al.*, 2011).

Em síntese, até o início da década de 1930, houve no Brasil a preponderância de instituições profissionalizantes que tinham o intuito de formar trabalhadores capazes de exercer ofícios de interesse específicos das oligarquias detentoras do poder político e que, portanto, pouco contribuíam para a ampliação da noção de cidadania entre os alunos egressos. A partir do ano de 1937, durante o chamado Estado Novo, houve a tentativa de fomento de políticas educacionais com o propósito de se formar um cidadão submetido aos ditames estatais, especialmente por meio da concessão de direitos sociais.

É justamente nesse momento, quando o país adota uma postura educacional para que o aluno se torne uma espécie de refém dos princípios defendidos pela ideologia adotada pelo Estado, que o estímulo à educação profissional é reforçado como política pública direcionada aos indivíduos mais pobres com o objetivo evidente de tentar inclui-los no mercado de trabalho e, assim, condicionar a conquista de sua cidadania à restrita capacidade de consumo adquirida com a pequena renda auferida do emprego conquistado.

Cabe ressaltarmos que, em meio a um contexto marcado pela crise econômica iniciada ainda nos anos de 1930, a qual provocou o enfraquecimento das oligarquias baseadas na comercialização do café e a ascensão de uma nova burguesia industrial, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), em 1946. Foi nesse período também que se promoveu a transformação das Escolas de Aprendizes Artífices em Escolas Técnicas Federais, mediante a Lei Orgânica do Ensino Industrial de 1942 (KUENZER, 1997).

De acordo com o Ministério da Educação (2019), no final da década de 1960, mais especificamente ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias com o nome de “Escolas Técnicas Federais”. Vale lembrar que tais instituições ganharam, naquele momento, autonomia didática e de gestão, as quais permitiram intensificar a formação de técnicos em nosso país, mão de obra indispensável diante da aceleração do processo de industrialização.

Para Shiroma *et al.* (2011), mesmo após todos os esforços empreendidos pelas diversas autoridades nacionais, os quais foram consolidados por intermédio das reformas legais implementadas até aquele momento no campo das políticas públicas de educação, ainda persistia o velho

dualismo educacional: as camadas mais favorecidas da população continuavam a se inserir no ensino secundário e superior e os filhos dos trabalhadores, nas escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho.

Tal movimento, nitidamente marcado pela divisão do ensino em duas vertentes (a do superior/médio voltado para formar dirigentes e a do profissionalizante direcionada para formar trabalhadores que atendessem à demanda do processo produtivo), só veio ter perspectivas de superação na década de 1960, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 4.024/61, quando se buscou equivalência entre o ensino técnico e médio pelo acesso ao ensino superior, num esforço para gerar oportunidades de ascensão social e reduzir os desequilíbrios provenientes das diferenças socioeconômicas (CENTENO *et al.*, 2013).

A primeira LDB surgiu num cenário marcado pela tentativa de substituição de um modelo econômico agroexportador para um nacional desenvolvimentista, o qual requeria novas modalidades de cursos a serem ofertados. No entanto, a proposta se mostrou apenas superficialmente diferenciada do que já se havia posto em termos de política pública de educação profissional. A formação do cidadão continuava carente de atenção, uma vez que tais políticas, que visavam precipuamente ao preenchimento de lacunas laborais, apenas se apresentavam numa perspectiva diferenciada, atendendo agora às necessidades mercadológicas urbano-industriais.

A Lei 4.024/61, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional, trouxe como grande novidade o reconhecimento dos cursos técnicos como cursos de nível médio, sem mais fazer distinções entre os certificados obtidos por alunos que concluíram o ensino técnico e o médio. Portanto, quebrou parcialmente o ideário segregador que distinguia até então o valor dos diplomas conquistados nos dois ensinos, especialmente no que se refere ao fato de, a partir daquele instante, ambos os certificados servirem de igual modo como pré-requisito para ingresso no ensino superior. A primeira LDB, além de estender o ensino médio aos cursos técnicos, ainda separou o ensino técnico de grau médio em três setores: o industrial, o agrícola e o comercial.

Em 1971, foi instituída a segunda LDB do país, a Lei nº 5.692/71, chamada de Lei de Diretrizes e Bases do Governo Militar, que tornou obrigatória a habilitação profissional para todos que cursassem o ensino médio. Isso se deu em meio ao período da ditadura militar, quando o

governo brasileiro se articulava tanto aos interesses do capital internacional quanto aos das elites nacionais. Tal iniciativa revelou a existência de pelo menos três objetivos implícitos por parte dos militares: a contenção da demanda de estudantes secundaristas que queriam ingressar no ensino superior, a despolitização por meio de um currículo tecnicista e a preparação da força de trabalho qualificada capaz de atender às necessidades do crescimento econômico, tão propagado pelos governantes (KUENZER, 1997).

A publicação da segunda LDB, já sob a tutela do regime militar, foi um marco legal estratégico para o desenvolvimento do país, uma vez o Brasil se encontrava diante da perspectiva de um “milagre econômico”, que ocasionasse a expansão dos negócios e o alcance do tão sonhado desenvolvimento. Isso se tornou evidente quando se instituiu a obrigatoriedade da habilitação profissional no ensino médio, a qual fazia parte da política que contava com intuítos implícitos de reduzir a possibilidade de mobilização social por meio da restrição do acesso à universidade e o atendimento da necessidade de mão de obra qualificada, essencial para o crescimento econômico da nação. Tal política apresentou-se como potencialmente prejudicial à formação dos novos cidadãos brasileiros, uma vez que interferiu no acesso ao nível superior e, assim, certamente limitou o grau de reflexão da massa estudantil à época.

Segundo Shiroma *et al* (2011), esse período foi marcado pelo vínculo estrito entre educação e mercado de trabalho, pela modernização de hábitos de consumo, pela integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, pela defesa do Estado, pela repressão e pelo controle político-ideológico da vida intelectual e artística bem como pela redução da concepção de desenvolvimento ao campo estritamente econômico.

Interessante destacar que foi nesse momento, durante a década de 1970, que foram criados os Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefet), atendendo aos preceitos propagados pelo governo militar de que era necessária a elevação da escolaridade dos trabalhadores, uma vez que seria, naquele instante, a qualificação profissional uma determinante primordial para que se tornasse possível atingir o desenvolvimento industrial tão almejado pelo país.

Ressalta-se que, ainda no período do regime militar, foi referendada a proposta de Lei 7.044/82, a qual resgatou a possibilidade de as escolas fazerem a opção entre a oferta de ensino médio ou técnico. Foi quando

se observou uma espécie de retrocesso no sentido de novamente se preconizar a segregação na oferta de cursos de ensino médio propedêutico e cursos técnico-profissionalizantes (CENTENO *et al.*, 2013). Notamos que tal legislação, ao revogar a compulsoriedade profissionalizante do ensino de segundo grau, permitiu que a formação profissional de nível médio voltasse a se destinar prioritariamente às classes sociais economicamente menos favorecidas.

Na década de 1980, com a manutenção e acentuação da ideia de dualidade estrutural, a permanência desse sistema paralelo de ensino técnico e de regular foi sobremaneira questionada, especialmente no que se refere à concepção de que deveria haver certo grau de articulação entre a educação ofertada pelo Estado, incluindo o seu papel no preparo para o exercício da cidadania, e a devida qualificação para o exercício das atividades laborais. Assim, o poder revolucionário que instituiu a Constituição Federal de 1988 consubstanciou o entendimento da educação como condição de pleno desenvolvimento humano, de cidadania e qualificação profissional.

Art. 205. 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 (BRASIL, 2018, p.160).

Vale ressaltar que os anos de 1980 foram preponderantemente marcados por estagnação econômica nos países latino-americanos, os quais sofreram, como o Brasil, com problemas ligados aos altos níveis de desemprego e a inflações galopantes. Tal cenário constitui-se propício à implantação da chamada “Reforma do Estado”, ocorrida ainda na década de 1990, marcada, entre outras coisas, pela privatização de empresas estatais e pela terceirização de serviços públicos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a publicação da Lei nº 9.394/96, a atual LDB, ocorreram justamente nesse período, protagonizado pelas reformas sugeridas pelo ex-ministro de Estado Bresser Pereira, as quais propuseram a reorganização das estruturas da administração pública com ênfase na qualidade e na produtividade dos serviços prestados, lançando um olhar especial para a profissionalização dos servidores públicos. Essa reorganização da máquina estatal teve por justificativa o fato de já ter sido adotada com sucesso em vários países desenvolvidos.

Foi nesse momento que os governos neoliberais dos ex-presidentes Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso propuseram políticas de abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro, além de realizarem o enxugamento da máquina pública por meio de sucessivas privatizações.

A LDB de 1996, a qual surgiu frente a uma série de mudanças promovidas pela Reforma do Estado, trouxe de volta a possibilidade de, facultativamente, ofertar o ensino médio na rede pública, desde que atendida a formação geral do educando, articulado à preparação para o exercício de profissões técnicas. A LDB trouxe no seu bojo um aspecto inovador, ao revelar, de acordo com Kuenzer e Grabowski (2006), que a educação profissional deveria ser fomentada por meio de condutas com propósito claro, fazendo uso de arranjos sistematizados sobre uma sólida base de educação geral, científico-tecnológica e sócio-histórica. Fosse por concepção, fosse por norma, tornou-se a educação profissional um componente intrínseco à educação nacional.

Essa mesma LDB ainda trouxe como novidade a previsão legal para que as escolas pudessem optar por uma formação geral ou profissional, eliminando o componente compulsório de sua antecessora, a Lei 7.044/82. A LDB propôs que a educação profissional, enquanto política pública, seria capaz de repercutir na formação cidadã dos seus estudantes e, assim, poder-se-ia atender ao objetivo de vinculação entre uma educação voltada tanto para o mundo do trabalho quanto para a qualificação e construção da cidadania do educando (CENTENO *et al*, 2013).

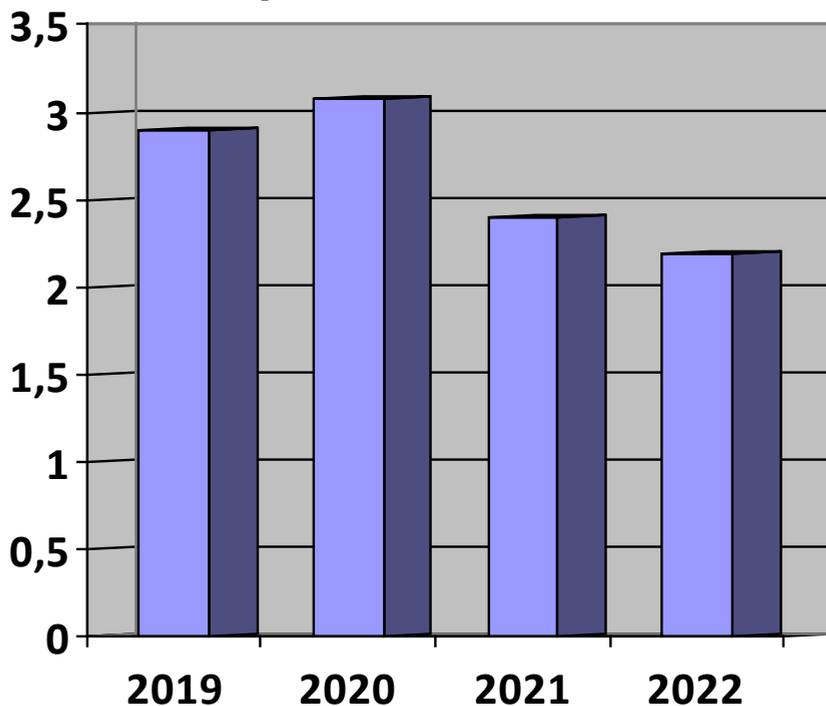
A LDB de 1996 revogou a anterior, instituída pela Lei 7.044/82, mas manteve o disposto nos artigos 6º e 9º, os quais resguardaram a possibilidade de oferta de estágio em regime de cooperação por parte de empresas e demais entidades públicas ou privadas, reduzindo a probabilidade de empresários e gestores públicos incorrerem no perigo de uma eventual reivindicação de vínculo empregatício, por parte dos estudantes, em virtude da obtenção de um estágio remunerado. A precariedade do vínculo trabalhista atribuído ao estágio, oficializada na referida legislação, caracterizou-se como um elemento que reduziu os custos de pessoal nas empresas, e que, portanto, atendeu aos preceitos neoliberais de uma produção flexível.

Cabe ainda ressaltar que a Lei nº 9.394/96 prevê que “a preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderá ser desenvolvida nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profis-

sional” (LDB, 2017, p. 29). Quer dizer, a educação profissional passa a ser ofertada tanto no ambiente escolar como no laboral, podendo ser fornecida por empresas que possuam parceria com o governo do estado para ofertar vagas para estagiários, sendo, em alguns estados brasileiros, remuneradas, com verbas provenientes dos cofres públicos.

Ao longo dos últimos quatro anos, o volume de recursos destinados pelo governo federal à educação profissional tem sido gradualmente reduzido, especialmente a partir do ano de 2020, como podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico 10 – Evolução do nível de investimento do governo federal em educação profissional nos últimos quatro anos



Fonte: Ministério da Economia, 2022.

De acordo com a série histórica que compreende o período do mandato do atual presidente Jair Bolsonaro, extraída do Plano Plurianual (PPA) do governo federal 2016-2019 e do PPA 2020-2023, foi possível notar que o orçamento destinado à educação profissional que em 2020 era de 3,08 bilhões de reais foi substancialmente reduzido para 2,40 bilhões em 2021, representando uma diminuição de aproximadamente 22%. Para

o ano de 2022, percebemos que há uma nova queda no nível de investimentos por parte do governo federal, tendo o seu orçamento destinado à educação profissional reduzido novamente, agora na ordem de R\$ 210 milhões, o que representa cerca de um volume de recursos 9% menor que o ofertado em 2021.

A redução sistemática de investimentos a nível federal revela a falta de prioridade que o poder público brasileiro tem dado ao fomento de políticas públicas de educação profissional nos últimos anos, fato que repercute negativamente no desenvolvimento de ações e programas voltados para a promoção de tal modalidade de educação nos estados brasileiros. De acordo com a fala de uma liderança dos burocratas, essa é uma realidade enfrentada pelo estado do Ceará.

Na verdade, nós não temos mais uma política nacional voltada pra educação profissional, hoje não temos uma política nacional voltada pra isso; nós temos o novo ensino médio, que contemplou aí o quinto itinerário que tá muito a critério das redes, e é aquela questão de... a rede faz aquilo que tá dentro das possibilidades dela. Nós não temos um financiamento, por exemplo, pra uma educação profissional. Se eu quisesse hoje aumentar a construção de escolas, nós temos que fazer tudo com recursos próprios. É até difícil, meio complicado falar sobre isso, porque assim, falta de fato uma política de educação nacional que indique aos estados e municípios um seguimento que deve ser feito (BUROCRATA, FEVEREIRO, 2022).

A diminuição gradativa de recursos advindos dos cofres públicos federais no que tange ao financiamento da educação profissional destinados aos estados brasileiros pode ser compreendido como um reflexo da falta de clareza e foco do governo federal no que se refere à consolidação de uma política nacional verdadeiramente direcionada para o desenvolvimento da educação profissional enquanto modalidade de educação. A inexistência de um norte de planejamento acaba por prejudicar e restringir a capacidade de expansão da rede de escolas profissionais pelo país, ameaçando inclusive a manutenção das instituições de ensino ora existentes.

A entrada em vigor do Decreto nº 2.208/97 regulamentou o § 2º do art. 36 e os art. 39 a 42 da LDB de 1996, os quais versavam sobre a possibi-

lidade de articulação entre o ensino técnico profissionalizante e o ensino médio ofertado nas escolas, contudo na contramão de tal preceito. O que se verificou, na prática, foi a oferta distinta e independente dos ensinos médio e técnico, instituindo-se a educação profissional como uma modalidade dividida em três níveis de ensino – básico, técnico e tecnológico – cujos currículos se constituíam de forma preponderantemente diferenciada do ensino médio (OLIVEIRA *et al*, 2017).

No art. 5º do referido Decreto é possível atestar tal fato quando fica explicitado que “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este”. O Decreto nº 2.208/97 também ensejou a criação de novas matrizes curriculares e instituição de matrículas distintas para o ensino técnico e médio (CENTENO *et al*, 2013). Dessa maneira, tal marco legal acabou por representar a oficialização do retorno da segregação nas ofertas do ensino técnico e do médio.

A dualidade estrutural de que nos fala Kuenzer (2007) foi reforçada pela ideia da existência de duas trajetórias educacionais, as quais atendiam a distintas funções do sistema produtivo e eram oferecidas por escolas diferenciadas. Tornou-se clara a desigualdade de propósitos entre as formações propostas: uma orientada para a intelectualização, afastada de orientações instrumentais, e a outra voltada para os filhos dos trabalhadores, a qual concentrava esforços na qualificação profissional, ignorando a expansão das habilidades psicofísicas e sociais (ESCOTT, 2012).

Na segunda metade da década de 1990, ganharam corpo duas questões centrais, a saber: a mudança na estrutura dos cursos com a finalidade de acelerar a inserção dos egressos no mercado de trabalho, impactando, portanto, no nível de empregabilidade, e o imperativo da necessidade de se tornar a educação profissional menos onerosa ao Estado e mais acessível às camadas populares, sendo a oferta de preços mais competitivos nas mensalidades dos cursos técnicos. Tais tópicos fomentam o debate em torno de que, naquele instante, a educação consolidava-se como mais um dos setores empresariais que deveriam ser alvo de políticas públicas (CENTENO *et al.*, 2013). Foi um cenário que já se projetava no sentido de reproduzir os reflexos provenientes da dualidade estrutural da educação brasileira.

É preciso ressaltar que o panorama nacional para a educação profissional brasileira foi desenhado a partir da implementação de uma série de reformas no ensino, especialmente a partir dos anos 1990, as quais sofreram consideráveis influências dos preceitos neoliberais propa-

gados por diversos organismos multilaterais, como é o caso da Unesco, que organizou a Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, e que também protagonizou o Segundo Congresso Internacional sobre o Ensino Técnico e Profissional, em 1999, em Seul, na Coreia do Sul, o qual produziu recomendações acerca de seis temas prioritários para a educação profissional no contexto mundial (MORAES *et al.*, 2017).

A Conferência Mundial de Educação para Todos elaborou um relatório intitulado “Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, o qual se dividiu em duas partes. A primeira se refere aos “objetivos”, os quais diziam respeito à universalização do acesso à educação, à expansão do enfoque educacional no sentido de promover a equidade, à tradução das oportunidades ampliadas de uma educação de qualidade em desenvolvimento efetivo – seja para o indivíduo seja para a sociedade –, à necessidade de se propiciar um ambiente adequado de aprendizagem ao aluno e ao fortalecimento de alianças efetivas com organizações não governamentais, setor privado, comunidades locais, grupos religiosos e famílias.

A segunda parte da referida Declaração diz respeito aos “requisitos” de uma educação para todos, os quais alertam para a necessidade: de se desenvolver uma política contextualizada de apoio envolvendo os setores social, cultural e econômico; de se mobilizar recursos financeiros e humanos – públicos, privados ou voluntários – atuais e novos; e de se fortalecer a solidariedade internacional, trazendo a ideia de que a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem constitui-se em uma responsabilidade comum e universal a todos os povos. O texto ainda expressa que esse compartilhamento de experiências e conhecimentos poderia repercutir na elaboração de políticas e programas educacionais mais eficazes, o que implicaria, em última análise, na correção das atuais disparidades econômicas globais.

O “Segundo Congresso Internacional sobre o Ensino Técnico e Profissional” elaborou um relatório com algumas recomendações que versam sobre seis temas voltados para o desenvolvimento adequado da educação profissional. São elas: 1) apostas para o ensino técnico e profissional; 2) melhoria dos sistemas assegurando educação e formação ao longo de toda a vida; 3) inovações em matéria de ensino e formação; 4) ensino técnico e profissional para todos; 5) evolução do papel do Estado e das outras partes envolvidas; e 6) reforço da cooperação internacional em matéria de ensino técnico e profissional.

No que diz respeito às “apostas para o ensino técnico e profissional”, aponta-se a necessidade de se adequar os modelos desse nível de ensino às novas exigências do séc. XXI. São propostas mudanças no sistema de ensino que devem assegurar a flexibilidade, a inovação e a produtividade, além de contribuir para o aprimoramento de competências exigidas pelo mercado, respondendo aos efeitos do processo evolutivo de um mercado de trabalho competitivo, formando e reciclando os empregados, os desempregados e os marginalizados, com o intuito de promover a igualdade de oportunidade para todos (UNESCO, 1999).

Quanto à “melhoria dos sistemas assegurando educação e formação ao longo de toda a vida”, aborda-se a importância de o ensino técnico e profissional ser concebido como experiência de desenvolvimento individual contendo elementos culturais e ambientais acima de suas dimensões econômicas. Está previsto também que, ao adotar sistemas abertos, flexíveis e centrados nos formandos, esse nível de ensino pode favorecer simultaneamente o indivíduo, a sociedade e a economia. Ou seja, a proposta se fundamenta no desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem compartilhada voltada à inovação e à intersectorialidade, a qual possibilite tornar os indivíduos mais autônomos e melhor preparados para a cidadania.

No que concerne às “inovações em matéria de ensino e formação”, o foco está nas abordagens inovadoras do ensino técnico e profissional, atentando para questões importantes, como o rápido crescimento nos setores industrial e de serviços e para a relevância da tecnologia, do ambiente e do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, é proposto um programa de ensino virtual para fazer face às mudanças aceleradas e não defasar o aprendiz, capaz de preparar os alunos para um mercado de trabalho radicalmente novo e de oferecer as melhores oportunidades de independência econômica. Assim, as novas tecnologias de informação provocariam a elevação do potencial de aprendizagem, baseado nos recursos tecnológicos.

Sobre o “ensino técnico e profissional para todos”, o que diz o relatório é que tal nível de ensino serve de instrumento para que os indivíduos, em sua totalidade, possam afrontar os vários desafios emergentes e tenham a capacidade de exercer o seu papel de membro produtivo na sociedade. Isto é, o referido ensino se apresenta como uma ferramenta eficaz de realização da coesão social, da integração e do autorrespeito. É destacada, ainda, a orientação para que se desenvolvam programas especiais para atender grupos anteriormente marginalizados, voltados para a pro-

moção da igualdade de acesso às mulheres e à melhoria nas condições de aprendizagem dos portadores de deficiência, propondo políticas e estratégias de ensino flexíveis e adequadas.

A respeito da “evolução do papel do Estado e das outras partes envolvidas”, o relatório prega que a implantação do ensino técnico e profissionalizante deve ser assegurada por novas parcerias entre governo, empregadores, profissões, empresas, sindicatos e sociedade. Isso deve ocorrer concomitantemente à criação de um quadro legislativo coerente que permita ao Estado assumir o protagonismo no desenvolvimento de uma estratégia nacional de mudanças. Essas novas parcerias devem ter em mente o estabelecimento de uma cultura de aprendizagem na sociedade, incrementando a economia, promovendo a coesão social, preservando a diversidade e identidade cultural e favorecendo a dimensão humana. Destaca-se ainda a recorrente orientação para que se reconheça e se estimule a contribuição do setor associativo e das ONGs na promoção desse nível de ensino.

No que tange ao “reforço da cooperação internacional em matéria de ensino técnico e profissional”, o referido documento ressalta a necessidade urgente de um maior apoio financeiro e técnico das instituições internacionais para que tal nível de ensino possa contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento econômico e social. Ressalta também ser preciso aumentar a cooperação entre o Norte e o Sul, reconhecendo a contribuição da educação à manutenção da paz, da estabilidade e da prevenção das disfunções sociais. Por último, chama atenção o reforço dado à ideia de que os países em desenvolvimento devem se adequar a esse nível de ensino, incentivando-o, e que esse suporte deve ser utilizado como condição de assistência concedida aos países beneficiários.

No relatório ainda são citados alguns dos diversos organismos internacionais que possuem um grande potencial de contribuição para a expansão do ensino técnico e profissional pelo mundo. São eles: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial, os Bancos Regionais de Desenvolvimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Européia, o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop) e a Organização Islâmica Educacional, Científica e Cultural (Isesco).

Diante de tais recomendações, torna-se evidente a tentativa de determinados organismos multilaterais de influenciar os rumos das políticas públicas educacionais e desenvolvimentistas de países periféricos

como o Brasil, fato que repercutiu tanto na elaboração das leis que regulamentaram a integração da educação profissional ao ensino médio no país quanto na implantação de programas fomentados pelo poder público com o intuito de fortalecer essa modalidade educacional nas escolas de ensino médio. Notamos que, ainda nos primeiros anos do século XXI, essa dinâmica de ajuste a uma agenda prioritariamente composta por demandas neoliberais assumiu um protagonismo na agenda das políticas educacionais brasileiras.

5.1.2 As propostas de articulação e integração da EPT ao ensino médio

O início do séc. XXI foi marcado pela reintegração do ensino técnico ao ensino médio, o que se materializou com a publicação do Decreto nº 5.154/2004, que revogou o Decreto nº 2.208/97. A partir desse momento, as políticas públicas de educação profissional integrada ao ensino médio se inscreveram num ambiente político-econômico composto por: grande volume de programas sociais voltados para os extratos mais vulneráveis da população, relativa estabilidade econômica que favoreceu investimentos públicos na área da educação e impulso no estabelecimento de parcerias público-privadas, a exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni)³⁸ e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O Decreto nº 5.154/2004, no seu art. 4º, diz que “a educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio” e que essa articulação poderá ocorrer de três de formas: 1) integrada – contando com matrícula única para cada aluno; 2) concomitante – a qual pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso; e 3) subsequente – que deve ser oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

Ao analisar a promulgação do Decreto nº 5.154/2004, Oliveira *et al.* (2017) alertam que ele surgiu a partir da mobilização dos setores educacionais ligados ao campo da educação profissional, incluindo nesse bojo sindicatos e pesquisadores. Afirmam também que trouxe de volta a possibilidade de se ofertar um ensino médio de caráter politécnico, entendido como educação tecnológica. A respeito das alterações propostas, “cumpre

³⁸ É um programa do Ministério da Educação, criado pelo governo federal em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior (BRASIL, 2020).

esclarecer que estas não contemplam a concepção de ensino médio integrado e de educação unitária, politécnica e *omnilateral* defendidas por professores, estudantes, sindicalistas e outros profissionais ligados à educação” (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 6).

O resgate da oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio consolidou-se com publicação da Lei nº 6.302/2007, a qual instituiu o Programa “Brasil Profissionalizado”, que visou, entre outras coisas, desenvolver e reestruturar o ensino médio por meio da combinação entre a formação geral, científica e cultural e a formação profissional dos estudantes, buscando promover a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais. Além disso, procurou estimular a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional na rede pública estadual de educação. A Lei teve como intuito a construção de um novo modelo de ensino médio, baseado na articulação entre a educação profissional e a formação geral do educando.

Magalhães e Castioni (2019) ressaltam que o Decreto nº 6.094/2007 instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação³⁹ (PDE), tendo a educação profissional como um dos seus cinco principais eixos e prevendo o aumento na disponibilidade de verbas para contratação de docentes e técnicos administrativos, além da construção de novas unidades federais. Esse plano permitiu que a rede federal de educação profissional se expandisse pelo país, principalmente porque o PDE contou com o “Brasil Profissionalizado” e o Pronatec. Os autores lembram que a apropriação da ideia de politécnica se constituiu como um problema na relação de tensionalidade entre a “Identidade de Escola Técnica e a Vontade de Universidade” presente nos IFs.

A Lei nº 11.741/2008 veio a alterar alguns dispositivos da atual LDB, que passou a dividir o desenvolvimento da educação profissional técnica de nível médio em duas formas: a articulada com o ensino médio e a subsequente, com cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio. Quanto à forma articulada, a referida legislação passou a indicar que ela pode ser desenvolvida de duas maneiras: integrada ou concomitante (BRASIL, 2008).

39 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi um conjunto de programas que visou melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Lançado em 2007, tinha um prazo de quinze anos para ser completado, mas acabou descontinuado antes desse prazo. Seu objetivo era identificar os problemas que afetavam a qualidade da educação brasileira, assim o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (SAVIANI, 2009).

Essas duas últimas leis, Lei nº 6.302/2007 e Lei nº 11.741/2008, oficializaram e fomentaram a rearticulação da educação profissional com o ensino médio e representaram um verdadeiro impulso estimulador para a expansão dos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia pelo país, bem como das redes estaduais de educação profissional integrada ao ensino médio. Observamos que tais marcos legais apontaram para a expansão e reconfiguração da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica por meio da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFs (CENTENO *et al.*, 2013). A capilaridade de tal rede de ensino no território brasileiro refletiu não só a preocupação do governo em torno do atendimento às necessidades do mercado de trabalho, mas também representou uma tentativa de se ajustar a um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico.

Nos últimos dez anos, foi possível notar que programas como o “Brasil Profissionalizado”, em 2008, e o “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego” (Pronatec), em 2011, sobressaíram-se frente às políticas nacionais de educação profissional. O Programa “Brasil Profissionalizado” destacou-se por ser parte do plano de expansão da educação profissional pelo país, uma vez que trouxe no bojo da lei que o institucionalizou a possibilidade de se promover uma ação voltada para o fomento da educação profissional nas redes estaduais de ensino médio. Foi, portanto, a tentativa de se propagar pelo Brasil a ideia de expansão das instituições responsáveis pela articulação entre o ensino médio e a educação profissional.

No que tange ao Pronatec, formalizado por meio da Lei nº 12.513, sabemos que procurou promover a democratização do acesso à educação profissional, consistindo numa política pública que buscou articular educação, trabalho, emprego e renda. Nessa perspectiva, o referido programa surgiu com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta dessa modalidade de educação e nasceu como uma resposta à demanda criada no campo da educação brasileira ao incluir no orçamento público o custeio da oferta tanto de cursos técnicos e profissionais de nível médio como de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores. O Pronatec buscou também abarcar o maior número de pessoas possível, as quais tivessem o interesse de facilitar o seu ingresso no mercado de trabalho via qualificação profissional, independentemente de sua escolaridade formal.

Para reforçar a amplitude do programa, foram firmados acordos entre o governo e o Sistema S⁴⁰. Este último passou a ter a obrigação de aplicar dois terços dos seus recursos advindos de impostos sobre a folha de pagamento do trabalhador na oferta de cursos profissionalizantes gratuitos à comunidade. Foram, na verdade, acordos celebrados entre o Estado e o Senai, o Sesi, o Senac e o Sesc. Posteriormente, alargou-se a amplitude do programa, estendendo as parcerias estatais às instituições de ensino privado, as quais também tiveram acesso aos recursos públicos, advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Sistema S.

Tanto o “Pronatec” como o “Brasil Profissionalizado” foram implementados de maneira associada com programas que buscavam a aceleração do crescimento econômico. Eles ganharam espaço na agenda dos diferentes governos, estaduais e municipais, sob o argumento de que a oferta da educação profissional poderia ser capaz de conduzir os estudantes de escola pública, geralmente filhos de pais e mães pertencentes às classes populares, ao aumento das oportunidades educacionais e à ampliação da capacidade reflexiva. Contudo, sabemos que tal argumentação muitas vezes ocultou o real interesse do Estado na questão, ou seja, a redução dos descompassos existentes entre a demanda por mão de obra qualificada e a promoção do crescimento econômico.

Outro marco legal foi o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), organizado em 20 metas associadas a estratégias para o crescimento e desenvolvimento da educação brasileira no período que compreende os anos de 2014 a 2024, que trouxe no seu bojo o compromisso com uma educação de qualidade, dotada de muitos investimentos, que exigiram dos gestores públicos vontade política e provocaram desgastes com diferentes atores sociais. Afonso e Gonzalez (2016) lembram que as metas 10 e 11, ao contemplarem a EPT, estimularam a ampliação da oferta de cursos mediante a expansão no número de IFs e de iniciativas como o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (Proeja), fomentando, assim, o crescimento no número de matrículas na EPT em nosso Brasil.

40 Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest) (BRASIL, 2021).

A política de Estado que propiciou a criação do Pronatec permitiu que fossem investidos, como nunca antes se havia visto, recursos na implantação de novos *campi* dos IFs pelo país. Uma vez que a atual LDB contempla a permanência de três possibilidades de formação técnica de nível médio (concomitante, subsequente ou integrada), concordamos com Afonso e Gonzalez (2016, p. 738) quando dizem que “prevaleceu a política de atender a todos os atores sem marcar uma posição clara e precisa quanto à concepção do Estado acerca da relação entre trabalho e educação na educação profissional”. Os autores destacam que somente a participação de todos os entes envolvidos fará com que o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração consolide uma EPT mais direcionada à formação humana e ao desenvolvimento integral dos indivíduos.

Magalhães e Castioni (2019) entendem que o Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor, (1995-2002), o Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ (2003-2007) e o Pronatec (2011) são relevantes iniciativas públicas de EPT no Brasil. Os autores alertam que, apesar do aumento na oferta de EPT, não se tem percebido eficácia nas aproximações entre oferta e demanda por empregos. Eles compreendem que há uma baixa articulação entre o sistema produtivo e as instituições de EPT no Brasil e que os governos brasileiros, recorrentemente, pecam na adoção de suas iniciativas ao negligenciar a coordenação entre demanda de emprego e oferta de qualificação. Planfor, PNQ e Pronatec são exemplos que “falharam em conectar o mundo da escola com o mundo do trabalho e foram políticas desconectadas com a oferta de emprego” (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019, p. 7).

Constatamos, então, que a expansão da EPT pelo país, por meio dos referidos programas, foi fruto da priorização da educação profissional na agenda política brasileira. Tal fato permitiu que duas importantes problemáticas fossem reveladas, primeiro a de que a maior parte dos alunos egressos dos IFs tem como prioridade acessar o ensino superior, em vez do ingresso imediato no mercado de trabalho, e a segunda de que são poucas as pesquisas aplicadas, desenvolvidas por docentes, com a intenção de aprimorar as atividades econômicas locais nos arredores dos seus *campi*. Assim, Magalhães e Castioni (2019, p. 11) afirmam que convivemos com a percepção de que “há uma valorização de cursos tecnológicos, com o mesmo grau de cursos universitários, e uma desvalorização de cursos técnicos, devido à ideia de que o acesso ao mercado de trabalho só é possível com o ensino superior”.

Diante desse cenário, torna-se fácil perceber que a valorização dos cursos técnicos de nível médio só se dará quando houver o fortalecimento da sua relação com o mercado de trabalho, atentando-se para os interesses dos produtores regionais e produzindo resultados passíveis de se converterem em benefícios efetivos para os setores produtivos, o que, segundo Magalhães e Castioni (2009, p. 13), requer que as instituições de ensino estejam ligadas ao mundo do trabalho, articuladas aos órgãos públicos e à sociedade civil.

No entanto, a realidade constatada nos IFs parece ser contrária a esse intuito, haja vista que muitos se transformaram num espaço prioritariamente dedicado à produção de ativos intelectuais em detrimento da produção de ativos econômicos. Nas palavras de Magalhães e Castioni (2019), essa reprodução do modelo universitário por parte dos IFs revelam a inexistência de sinais que indiquem expressivas alterações nas possibilidades de formação profissional dos brasileiros, o que, em grande parte, é estimulado pela chamada “verticalização”, a qual fomentou a oferta de cursos de nível superior de educação ao invés dos cursos de formação técnica e profissional.

A dificuldade em acolher experiências de sucesso em outros países é muito presente no Brasil. A Alemanha e a Suíça há muito desenvolvem a chamada educação vocacional, num sistema em que o aluno “aprende conteúdos articulados com as demandas da vida real, isto é, informações atualizadas com a sociedade tecnológica na qual vivemos atualmente – onde temos *smartphones*, *tablets* e redes sociais – para, assim, propor um novo passo para a sociedade a partir da inovação” (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019, p. 16).

Willians (1991) nos lembra que essa educação profissional que prima pelo aconselhamento vocacional e que apresenta um persistente fracasso no que tange à ação estatal no sentido de aumentar as oportunidades de vida para os jovens filhos de pais pertencentes à classe operária merece algumas críticas. Em sua obra, o autor faz uma série de considerações que giram em torno, principalmente, da maneira como foi utilizado, na prática, o serviço de orientação vocacional típico das escolas de educação profissional inglesas no decorrer da década de 1980.

Era um serviço que, na verdade, segregava a dimensão cultural dos jovens de seus reais valores, limitando-os a defini-los como atributos inatos ou internos à própria classe operária. O serviço de orientação vocacional, ao apresentar aspectos concernentes à dimensão cultural, os quais estavam presentes na vida dos jovens de classe operária, fez esses

aspectos de uma forma a descontextualizá-los, reduzi-los e associá-los a aspectos intrínsecos a atividades laborais particulares.

As preocupações do supracitado autor estavam relacionadas ao conceito de força de trabalho e à forma como essa força fora instruída na sociedade para ter sua aplicabilidade nas funções que se utilizavam, em grande parte, do trabalho manual. Diante dessas premissas, ele sustenta a hipótese de que foi na cultura contra escolar operária que tanto se elaborou a noção subjetiva da força de trabalho manual como se tomou a decisão objetiva de aplicar tal noção ao trabalho manual, definindo a escola, portanto, como um ambiente de mediação dos temas operários, no qual os jovens acabam reproduzindo, de forma eficaz, diversos aspectos da cultura operária.

A despeito da relevância assumida pela orientação vocacional no processo de aprendizagem usado por muitos países para conferir determinado grau de qualidade para a educação profissional oferecida, Costa *et al* (2011) analisam o Relatório Mundial da Educação para Todos, emitido pela Unesco em 2004, que apresenta um quadro teórico capaz de definir a qualidade da educação em virtude da articulação entre quatro dimensões, a saber: 1) as características dos alunos; 2) os subsídios facilitadores; 3) o contexto; e 4) os resultados, todos exigindo sincronização e retroalimentação constantes.

As características dos alunos envolvem a disposição para aprender e os obstáculos da aprendizagem. Já os subsídios facilitadores consistem no ensino e na aprendizagem, nos métodos pedagógicos, nos recursos humanos (docentes, diretores, administradores) e na gestão escolar local. O contexto são os fatores socioculturais, os recursos públicos à disposição da educação, a competitividade e atração da profissão docente no mercado de trabalho, a governança e estratégia de gestão nacionais, as normas nacionais, as expectativas do público e a mundialização. Os resultados alcançados se traduzem na capacidade de ler, escrever e contar e nas competências necessárias à vida cotidiana.

Os referidos autores concluem que, para se obter uma educação de qualidade, é preciso contemplar, de maneira articulada, uma política de valorização dos trabalhadores da educação, tanto com a ampliação dos investimentos em recursos humanos quanto na alocação de recursos para a melhoria do aspecto estrutural das escolas. Soma-se a isso a necessidade de elaboração de um projeto político-pedagógico adequado ao trabalho dos professores e à sala de aula, além da escolha apropriada de métodos pedagógicos em consonância com as aspirações dos alunos. Os

autores deixam claro que a LDB de 1996 trouxe propostas de gestão da educação, de financiamento, de programas de avaliação educacional, de políticas de formação de professores, dentre outras medidas, todas com o intuito de melhorar a qualidade da educação por meio de uma maior responsabilização do Estado pela educação pública.

Uma liderança dos diretores de escolas nos fala da relevância de uma política de valorização dos trabalhadores da educação, especialmente no que se refere aos docentes, para se obter uma educação profissional integrada de qualidade.

Há outras questões, Felipe. Valorização do professor, né, investimento no planejamento, no salário do professor... Tu quereres que eu trabalhe mais e vai continuar me pagando a mesma coisa? É uma pergunta de cara assim, né, e gente assim, não quer dizer que se trata disso, de dinheiro, de tempo, claro! Tempo, dinheiro, reconhecimento, é exatamente isso que nos falta. É extremamente hercúleo você ser responsável por 512 alunos, ser somente você professor daquela disciplina na escola inteira, é muito forte, é muito pesado, mas nossos governantes, nossos líderes reconhecem isso? (DIRETOR DE ESCOLA, NOVEMBRO, 2020).

A educação profissional de qualidade, integrada ao ensino médio, necessita de uma maior dedicação por parte dos professores no sentido de passarem a planejar aulas de uma maneira que permita de fato integrar matérias da base técnica com as da base comum curricular. O entrevistado nos remete ao fato de que o Estado não reconhece os esforços despendidos pelos docentes nesse sentido, deixando a desejar no que tange à valorização e ao reconhecimento desses profissionais enquanto educadores.

Para Oliveira *et al.* (2007), uma educação de qualidade envolve duas dimensões: a extra e a intraescolar. As dimensões extraescolares são compostas pelas dimensões socioeconômica e cultural dos entes envolvidos, pelos direitos e pelas obrigações do Estado. Já as dimensões intraescolares são postas em quatro níveis: 1) sistema – que se refere às condições de oferta do ensino; 2) escola – ligado à gestão e organização do trabalho escolar; 3) professor – referente à formação, profissionalização e ação pedagógica; e 4) aluno – relacionado ao acesso, à permanência e ao desempen-

ho escolar. Todas essas dimensões afetariam, de maneira significativa, a aprendizagem dos alunos.

Dardot e Laval (2016) chamam essa situação de um “entendimento maciçamente contábil da atividade educacional”, que provoca impactos significativos sobre a forma como são vistos os usuários finais desses serviços, regidos, agora, por um novo paradigma gerencial, fato que pode modificar inclusive a maneira como os próprios docentes lidam com os conflitos existentes entre essa lógica contábil e o significado até então concedido à profissão. Essa racionalidade importada da perspectiva acaba gerando problemas ligados a indicadores, resultados e circulação da informação.

Os referidos autores ainda afirmam que a medida de eficiência, que parte do pressuposto de que possui uma neutralidade ideológica (sendo desprovida da influência de qualquer ideologia política), tende a ocultar as finalidades próprias da escola enquanto instituição, agindo em benefício de uma única norma contábil que suplanta os valores constitutivos inerentes à instituição educacional, incorporando, na verdade, novos valores à educação pública, valores esses que auxiliam no processo de consolidação de uma espécie de cultura do resultado nas escolas.

5.2 O currículo da educação profissional

O Relatório de Monitoramento Global da EPT, publicado pela Unesco em 2012, aponta para a necessidade de que o primeiro ciclo da educação secundária deveria ser marcado por um currículo comum o qual possibilitasse a todos os alunos adquirir habilidades e competências básicas. Mostra também que o segundo ciclo do ensino secundário deve ser orientado para o alcance do equilíbrio entre os temas de natureza técnica e os assuntos profissionais e gerais. O referido documento ressalta que a maior parte dos estudantes dessa modalidade de educação parecem ser jovens desfavorecidos. Entretanto, o estudo destaca que os benefícios do ensino técnico e profissional dependem da demanda produzida pelo mercado de trabalho. Registra-se a relevância de se vincular o conteúdo da educação profissional às demandas mercadológicas.

Aqui, inaugura-se a discussão sobre o conceito de currículo, trazendo inicialmente a definição de Costa (2001), que afirma ser o currículo e seus componentes constituídos por um conjunto articulado de conhecimentos, guiado por uma ordem social que opta por determinadas narrativas tidas como válidas. Diante dessa perspectiva, podemos notar que

o currículo tanto contempla elementos culturais como expressa relações de poder, classe social e visão de mundo de uma dada sociedade, na qual “[...] se produzem, elegem e transmitem representações, narrativas, significados sobre as coisas e seres do mundo” (COSTA, 2001, p. 41).

Numa abordagem a respeito dos estudos culturais, a autora se apoia na filosofia da linguagem, afirmando que as bases do currículo são fundamentadas em aspectos contingentes, nas quais a ordem e a normatividade são linguisticamente convencionadas e acordadas para os efeitos que se buscam produzir, especialmente no que concerne a representações específicas, e têm sua validade condicionada ao período de vigência fixado numa espécie de acordo entre as partes. Dessa forma, entende-se que Costa *et al.* (2016) trabalham o currículo escolar sob a ótica da arte, a qual apresenta objeção quanto aos velhos padrões de um currículo inflexível e inclinado tanto à tradição quanto ao conservadorismo.

Assim, percebemos que as contribuições dos estudos culturais aos estudos de currículo no Brasil têm expandido a noção de currículo escolar pelo país. É um fato que ocorre na medida em que o currículo também passa a ser compreendido como um espaço constituído de significações, no qual se desenvolvem verdadeiras seleções do que se deve ou não ensinar. Dessa maneira, admite-se que os currículos são construções culturais que advêm de contínuas e acentuadas lutas pelo poder de representar, bem como por múltiplas políticas identitárias.

Nesse contexto, os estudos sobre o currículo escolar podem se apresentar como uma das possibilidades de se investigarem, dentro de um contexto, os elos potencialmente existentes entre cultura e poder ou, mais propriamente, entre currículo, cultura e poder, traduzindo-se numa busca incessante que tem como um dos seus objetivos a construção de associações teóricas capazes de conduzir à superação dos problemas complexos que incidem sobre as estruturas segmentadas e plurais, típicas das sociedades contemporâneas (COSTA *et al.*, 2016).

Em consonância com tal raciocínio, Silva (2005) nos lembra que o currículo é um processo composto por um verdadeiro encontro cultural, de saberes e conhecimentos escolares postos em prática na sala de aula, o local de real interação entre professor e aluno. O autor enfatiza que uma proposta curricular nada mais é do que um texto ou um discurso político que repercute sobre construção da noção de currículo; é uma peça retórica que representa, na verdade, uma série de intenções estabelecidas por um determinado grupo social, ou seja, “o currículo é sempre resultado de uma seleção: de um universo mais amplo de conhecimentos e saberes

seleciona-se aquela parte que vai constituir, precisamente o currículo” (SILVA, 2005, p. 15).

Diante dessa perspectiva, Silva (2005) discorre sobre as três teorias do currículo, as quais se caracterizam pelos conceitos que as enfatizam. Dentre elas temos: as “teorias tradicionais” que dão centralidade aos elementos ligados ao ensino, à aprendizagem, à avaliação, à metodologia e à didática; as “teorias críticas” que reforçam os aspectos da ideologia, da reprodução cultural e social, do poder, da emancipação e da resistência; e as “teorias pós-críticas”, que focam na questão da identidade, da alteridade, das diferenças, da subjetividade, da representação cultural, do gênero, da raça, da etnia, da sexualidade e do multiculturalismo.

Dessa maneira, torna-se fácil perceber que os estudos sobre as teorias do currículo podem mostrar que eles não são elementos neutros, muito pelo contrário: em sua elaboração, são influenciados por uma série de orientações políticas e pedagógicas, constituindo-se, portanto, como um verdadeiro produto de grupos sociais que duelam pelo poder. Os debates em torno das reformas nas estruturas curriculares giram em torno de pontos de vista distintos, flutuando entre os que defendem desde currículos baseados em competências até os que se mostram a favor de currículos alicerçados em elementos culturais voltados para a valorização da diversidade (SILVA, 2005).

Para o referido autor, a questão central que serve de base para qualquer teoria do currículo gira em torno de saber qual conhecimento deve ser ensinado. Frente a essa percepção, podemos notar que o currículo pode ser considerado como um percurso formativo; uma espécie de caminho a ser trilhado a fim de que nos tornemos um determinado ser social. Nessa ótica, a concepção de um currículo escolar revela a sua intensa conexão com as políticas públicas de formação de um determinado tipo de cidadão.

Silva (2005) conclui sua análise sobre a temática afirmando que, após as teorias críticas e pós-críticas, não se pode mais ter um olhar inocente sobre o currículo, pois seus significados transcendem aqueles aos quais as teorias tradicionais o limitaram. Ele lembra que o currículo deve ser entendido como lugar, espaço, território, relação de poder, trajetória, viagem, percurso, autobiografia, texto, discurso, documento, uma vez que é nele que se forja nossa identidade.

Goodson (2007, p. 242), ao abordar as atuais crises do currículo em meio a seus estudos sobre educação, afirma que “os velhos padrões de

desenvolvimento e de estudos do currículo são totalmente inadequados para a nova sociedade de riscos, instabilidades e rápidas mudanças na qual vivemos, pois ainda estão presos à aprendizagem primária e prescritiva”. Seguindo tal lógica, o autor diz ser necessário que transcendamos a ideia de um currículo prescritivo para a de um currículo de identidade narrativa, o qual seja capaz de promover uma aprendizagem direcionada para o gerenciamento da vida.

Um exemplo disso foram as políticas educacionais implementadas na Inglaterra no período conhecido por *New Labour*⁴¹. Segundo o referido autor, apesar de terem o inicial propósito de fomentar a inclusão social por meio de uma “educação justa para todos”, elas na verdade aprofundaram a exclusão social, ou, como afirma Goodson (2007, p. 244), “de modo geral, o que esses estudos mostram é que muitos blocos da construção do currículo tradicional são, eles mesmos, mecanismos de exclusão social, e não de inclusão”. Trata-se de um movimento que, ao tentar fazer a inclusão, imperceptivelmente, acaba por ajudar na consolidação de uma série de estratégias educacionais elaboradas com base na exclusão, as quais são compostas essencialmente por disciplinas escolares que agem como meros mecanismos excludentes.

Isso se torna claro quando, por meio da diversificação do currículo promovida pelo *New Labour*, as disciplinas “acadêmicas” assumiram uma tendência de ocultação e distanciamento da sua relevância social ou mesmo da sua ênfase vocacional. Tais disciplinas – com maior *status* escolar, atribuído em virtude do conhecimento teórico abstrato que as caracterizam, o qual se afasta do mundo do trabalho ou da vida corriqueira do aluno – foram direcionadas para públicos específicos, geralmente escolas situadas em bairros de maior poder aquisitivo nas cidades inglesas, fortalecendo assim um movimento de exclusão social. Goodson (2007) lembra que tais disciplinas “acadêmicas” são as que contam com a maior parte dos recursos do sistema escolar inglês, com os mais bem qualificados professores, com os melhores índices de resultados em testes e com os alunos tidos como mais competentes.

41 Um período especialmente contraditório da história da educação inglesa, que se estende dos anos de 1997 a 2010, sob o governo do Partido Trabalhista, momento no qual o partido passou a se apresentar como “*New Labour*”. Nesse espaço de tempo, foram implementadas uma série de políticas, em particular relacionadas à educação obrigatória na Inglaterra, as quais apresentaram aspectos de mudança (voltados para a ruptura) e de continuidade em relação à política educacional do governo predecessor, sob as lideranças dos primeiros-ministros, Margaret Thatcher (1979-1990) e John Major (1990-1997), ambos do Partido Conservador. Tal período foi marcado pela diversificação do atendimento, em especial na educação secundária, e pela participação privada na oferta pública de educação, desde a diversificação do atendimento com a incorporação de novos agentes até a terceirização de serviços (GRINKRAUT, 2013).

Dessa forma, é possível identificar o grande paradoxo existente nas ações públicas do *New Labour* na Inglaterra, coordenadas pelo Partido Trabalhista, o qual, ao invés de promover a inclusão social por meio da educação, acabou por intensificar a exclusão. Ele reside justamente na manutenção de um padrão de priorização social construído em torno de buscas seletivas. De acordo com Goodson (2007, p. 247), “tal contradição central, e uma série de outros mecanismos excludentes herdados de maneira não-intencional ou impensada, contribuíram para o humilhante insucesso das políticas desse partido na busca de maior inclusão social”.

Ao falar da precarização do currículo e da inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho, a então coordenadora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, no pronunciamento de 28 de novembro de 2016, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará, evidencia a tendência ao insucesso das políticas públicas de educação na busca de promover a inclusão social:

Então, em relação ainda as questões técnicas, eu teria colocado a minha fala em torno de quatro pontos: “A precarização do currículo.” Nós empobrecemos – como muitos membros da Mesa já colocaram aqui – o nosso currículo; “O acesso aos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade, antes que os nossos alunos tenham construído autonomia para esses percursos formativos.” E nós não podemos deixar de considerar isso. A Educação tem como princípio básico a formação das próximas gerações. E as próximas gerações não são para apertar botão. A formação das próximas gerações é para compreender, é para se dar conta, é para transformar o mundo e nós não vamos fazer isso iniciando os nossos jovens precocemente no mercado de trabalho. Substituindo aquilo que tanto se fala, aquilo que Paulo Freire tanto falava, que nós não vamos passar o resto das nossas vidas em bancos escolares. Mas substituir os bancos escolares por linha de fábrica é uma afronta a nossa juventude e nós não temos como permitir isso! (ATA 05, 2016, p. 13-14).

Notamos que a parceria historicamente estabelecida entre o currículo prescritivo e o interesse dos grupos dominantes tem sido um fator decisivo na estruturação dos currículos escolares, de modo a evitar

qualquer iniciativa no sentido de subverter a ordem por meio de mudanças ocasionadas por meio de reformas ou inovações.

Goodson (2007) alerta para as incertezas quanto à sobrevivência do currículo prescritivo, o qual até então tem conduzido as regras para a escolarização e recebido financiamentos e recursos diretamente ligados a essas regras, tendo em vista que ele tem se apresentado, cada vez mais, desalinhado com relação à nova ordem de trabalho flexível. Assim, apesar de o currículo prescritivo fornecer padrões residuais de reprodução social, sua permanência estaria posta em xeque justamente pela crescente disfuncionalidade econômica, pelos interesses dos poderosos e pelas pressões globais.

Na visão de Goodson (2007, p. 249), “[...] o currículo prescritivo, o capital cultural e social, bem como as formas de reprodução social existentes pela escolarização e pela educação, formam uma tríplice aliança de persistência de poder”. O autor deixa claro que a alteração de currículo analisada por ele nada mais é do que a transição de uma aprendizagem primária, caracterizada pelo uso de um currículo prescritivo, para uma aprendizagem terciária⁴², que se utiliza de um currículo narrativo⁴³. Trata-se de uma mudança que tende a ocorrer de maneira cada vez mais veloz, ao passo que as organizações flexíveis assumem o protagonismo econômico.

O referido autor finda seu raciocínio atestando que a “nova era” do currículo está bem longe de ser definida, e mais: que ela dar-se-á diante de um novo futuro social, do qual podemos esperar que o currículo apresente compromissos com as missões, as paixões e os propósitos que as pessoas articulam em suas vidas. Tal currículo seria realmente voltado para o empoderamento e, uma vez baseado numa aprendizagem terciária e no uso de um currículo narrativo, capaz de modificar substancialmente nossas escolas e ajudá-las a cumprir sua velha promessa de auxiliar na transformação do futuro social de seus estudantes (GOODSON, 2007).

O estímulo às políticas públicas de educação profissional integradas ao ensino médio acabaria por atender a duas expectativas produz-

42 O termo *educação terciária* sinaliza uma mudança de orientação no atendimento da demanda pelo sistema de educação com tendências de diversificação. No lugar de uma hierarquia rígida de cursos, currículos e instituições, buscam-se processos de aprendizagem mais flexíveis e interconectados (NEVES, 2003).

43 Aquele que procura incluir questões ligadas à desigualdade, às diversidades de contexto existentes, à incorporação de propostas múltiplas conectadas à realidade plural das histórias de vida no contexto educacional. Busca também assegurar que a dimensão da humanidade seja parte presente na elaboração das propostas curriculares, permitindo assim, pensar-se no currículo narrativo como possibilidade de ação na formação de professores (SILVA; ROSA, 2009).

idas pela sociedade contemporânea permeada por um capitalismo globalizado, ao mesmo tempo em que ajudam a fomentar a solidificação de competências básicas nos alunos, antes dificilmente encontradas entre eles e agora oportunizam pleitear aumento remuneratório, também se apresentam como cruciais para propiciar o crescimento econômico, uma vez que permitem a supressão da carência de mão de obra específica, ofertando a possibilidade de preenchimento de certas funções laborais estratégicas para a expansão dos negócios de um país.

Entretanto, atentamos que, apesar de o ensino técnico e profissional poder facilitar, em curto prazo, a transição dos estudantes da escola para o trabalho, também pode limitar sua capacidade de adaptação às mudanças estruturais e tecnológicas da economia em longo prazo. Nesse sentido, urge a necessidade de diversificação do currículo de modo a atender às diferentes demandas dos alunos, sem fazer parecer que a EPT seria uma opção de “segunda categoria”, uma via sem saída que não permitiria o seguimento dos estudos para o ensino superior.

A EPT de alta qualidade, devidamente adaptada ao mundo do trabalho, numa combinação de assuntos profissionais com possibilidades de aprendizagem baseadas no trabalho, pode reavivar a motivação dos estudantes que de outra maneira poderiam abandonar o ambiente escolar de forma prematura. Ou seja, a compatibilização do conteúdo técnico-profissional com o geral, aliada a sua adaptação ao mercado de trabalho, poderia elevar a proporção de estudantes que concluem o ensino médio e, assim, aumentar o grau de escolarização da força de trabalho disponível, escapando-se do risco de incorrer na separação rígida entre os conteúdos, a qual poderia agravar a desigualdade de oportunidades, aumentando a taxa de abandono escolar e prejudicando as perspectivas de carreira (UNESCO, 2012).

A Unesco (2012), no anteriormente citado Relatório de Monitoramento Global da EPT, destaca que o sucesso dessas políticas depende, em grande parte, de fatores como a solidez dos vínculos entre o governo e a indústria, o tamanho dos investimentos direcionados para a formação docente e a capacidade oficial de se monitorar e avaliar adequadamente os resultados obtidos, levando em consideração o protagonismo das capacidades e habilidades desenvolvidas por cada estudante no atendimento ao interesse do país. Dessa feita, alerta-se que, para se diversificarem os planos de estudo nos países mais pobres, requer-se um financiamento adequado, capaz de ampliar o acesso dos jovens desfavorecidos a esse nível de ensino. Recursos suficientes e professores bem

formados são essenciais para assegurar uma educação profissional de qualidade, que efetivamente haja como parte de uma estratégia maior de crescimento econômico.

A palestrante da UFC e especialista na Elaboração do Documento Nacional da Base Curricular Comum, no pronunciamento de 10 de novembro de 2011, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, considerou a insuficiência de recursos como um dos problemas mais sérios da educação:

Nós temos inúmeros problemas na área da educação, e o financiamento é um dos problemas mais sérios. Sem ele, nós não conseguimos nem reformar os prédios, nem comprar materiais, nem remunerar bem os professores. Então, nós sabemos que cabe ao sistema educacional garantir as condições necessárias para que os professores possam participar e efetivamente transformar essas ideias que estão na base, em algo concreto e presente, garantindo realmente o direito das crianças e jovens. Portanto, a organização dos espaços, o acesso a materiais, a gestão do tempo e etc. são elementos imprescindíveis, para que nós possamos ter uma educação de maior qualidade. Seja na escola pública ou na escola privada (ATA 05, 2015, p. 06).

A falta de disponibilidade de recursos públicos para financiar a formação adequada de professores é um grave problema que afeta a oferta de um ensino de qualidade por parte do Estado. Esse fator inviabiliza a construção de novas escolas, a reforma das instalações escolares precárias, a melhoria na remuneração dos docentes e demais trabalhadores da educação, o acesso a materiais escolares e de laboratório, dentre outros. Assim, o financiamento público insuficiente repercute diretamente no nível de qualidade da educação ofertada pelo Estado, comprometendo-a.

Outro fator que compromete a qualidade da educação é o evidente desinteresse dos alunos em prosseguir seus estudos no ensino médio. Oliveira e Costa (2017) elencam três fatores que provocam essa situação. São eles: as condições às quais os estudantes se submetem, o significado atribuído a esse estudo nas suas vidas e as perspectivas futuras que a conclusão de tal etapa lhes proporcionaria.

Os autores reiteram que, para que esse modelo de ensino médio prosperasse, seria urgente uma adaptação da infraestrutura física das escolas, além da adequação do quadro de pessoal, isso com vistas à ampliação das possibilidades de escolha dos alunos e à superação da visão tradicional baseada na oferta de uma formação profissional precária, essencialmente tecnicista, direcionada ao estudante carente que preencherá vagas em funções precárias.

Destacamos ainda o que diz Ciavatta (2005) a respeito dessa proposta de inseparabilidade das educações geral e profissional, afirmando que ela deve atuar com o objetivo de transpor a barreira dicotômica estabelecida entre trabalho manual/intelectual, contribuindo, assim, para que se agregue ao trabalho produtivo o aspecto intelectual e auxiliando na formação de mão de obra capacitada para desempenhar cargos de direção e exercer a sua cidadania.

Oliveira e Costa (2017) concluem seu pensamento afirmando que a fragmentação proposta pelas legislações mais recentes, as quais colocam a educação profissional como um dos cinco itinerários do ensino médio, pode representar ameaça a dois grandes avanços conquistados nos últimos vinte anos: a formação integrada e a democratização do acesso ao ensino superior, fato que fortaleceria a dicotomia, outrora existente, entre o público de alunos egressos de um ensino médio previamente direcionados para o mundo do trabalho precarizado e outro público formado por estudantes habilitados para a continuação dos seus estudos no ensino superior.

O ensino médio, como herdeiro da tradição dual, incorporou, ao longo da história, a lógica da profissionalização para a juventude geralmente pertencente a extratos sociais mais populares e a lógica propedêutica para alguns poucos selecionados com destinação às universidades. Talvez esse seja um motivador importante para as altas taxas de retenção e evasão escolar e a diminuta presença de alunos provenientes de classes mais populares em processos mais longos de escolarização. A autora afirma que há uma clara relação entre o acesso à escolarização e as demandas do sistema produtivo e que as desqualificadas condições do sistema escolar unidas às graves desigualdades sociais representam verdadeiros obstáculos ao processo de desenvolvimento pleno dos alunos (MOLL, 2017).

Moll (2017, p. 63) diz que “as práticas escolares do ensino médio reiteram modelos pedagógicos anacrônicos e, efetivamente, legitimam a seleção social determinada historicamente por uma estrutura de matriz escravocrata”. A autora toma por base o entendimento da educação como

direito de cidadania, reafirmando que a educação é direito de todos. Ela cita as dez metas do Plano Nacional de Educação (PNE), transformado na Lei nº 13.005/2014, que traz como uma de suas metas até o ano de 2024 “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014, p. 10).

Como foi visto até aqui a educação profissional é permeada pela divisão social do trabalho, que na prática se traduziu na prevalência de duas redes de ensino médio, uma de educação mais generalista, tendo como alvo um grupo restrito e privilegiado, e outra profissional, para os filhos da classe trabalhadora. Essa dualidade tem origem na segregação entre a propriedade sobre os meios produtivos e a propriedade do trabalho, ou seja, a lógica de que alguns devem se destinar a pensar estrategicamente e atuarem como dirigentes e outros devem ser treinados para executar tarefas mais operacionais.

Nota-se que o governo, ao elaborar a referida meta do PNE, busca em última análise contribuir com a superação dessa espécie de divisão. Contudo, para que isso se realize, faz-se necessária a oferta de uma educação de qualidade, orientada para o fortalecimento de uma educação que combine adequadamente as formações geral e profissional. Para que se assegure a qualidade nessa oferta educacional, é preciso:

Ter por base os princípios e a compreensão de uma educação unitária e universal, destinada à superação da dualidade entre as culturas geral e técnica, garantindo o domínio dos conhecimentos científicos referentes às diferentes técnicas que caracterizam o processo do trabalho produtivo na atualidade” (BRASIL, 2014, p. 39).

Moll (2017) afirma que a entrada prematura e precária no mercado de trabalho dos filhos das classes populares provoca um processo de precarização duradoura ao longo da vida e que a fragilidade dos processos democráticos no país está estruturalmente ligada ao desafio de se eliminarem as iniquidades de acesso e permanência ao sistema educacional. Destaca, também, o agravamento da situação de exclusão escolar provocado tanto por motivos relacionados à estrutura e organização da escola em si como pelo ingresso precoce e precário no mundo de trabalho, por razões meramente de subsistência.

Moll (2017, p. 67) diz que “a complementariedade de recursos financeiros e materiais da União aos estados representou significativo incremento nas políticas educacionais para o ensino médio”. Também aponta como um aspecto preocupante a inclusão da experiência de trabalho no setor produtivo como parte do tempo educativo e do currículo escolar, questionando se essa inserção de jovens estudantes em ambientes laborais é capaz de responder a contento às demandas formativas.

É preciso pensar uma sociedade que garanta, gradativamente, a dignidade humana para a vida de todos por meio da consecução de políticas públicas continuadas e sistêmicas. O referido autor conclui seu raciocínio reiterando que a participação efetiva de professores e equipes pedagógicas das escolas é essencial para que o caminho traçado pelas mudanças no ensino médio se ajuste às demandas culturais, sociais e produtivas locais, afastando-se do perigo de cair em armadilhas homogeneizadoras.

Kuenzer (2002) assegura que o estímulo a políticas que fomentem a modalidade de educação profissional integrada ao ensino médio é essencial para que grande parte da juventude possa se efetivar em um posto de trabalho, uma vez que os cursos profissionalizantes se constituem, em grande parte das vezes, na única alternativa para que possam continuar seus estudos na universidade. O ensino médio articulado à educação profissional cumpriria seu papel de atender a duas demandas sociais: o acesso dos alunos egressos ao mundo laboral e o prosseguimento dos estudos. Omitir sua oferta seria retirar desse público jovem a possibilidade de escolha quanto à extensão ou não de sua escolarização.

Para Moraes *et al* (2017), o fomento à integração da educação profissional ao ensino médio é reflexo do aceite do governo quanto ao modelo de desenvolvimento preceituado por organismos internacionais, o que se evidencia por meio da promoção de ajustes necessários exigidos por essas organizações, quando se adota o discurso de que os conhecimentos gerais podem estar incluídos na formação profissional. É uma concepção que se centra numa ideia de desenvolvimento para o país baseada numa globalização econômica, tendo como sustentáculo uma conduta neoliberal e a submissão às regras do mercado.

No que se refere à integração curricular entre as disciplinas do ensino profissionalizante e as da base comum, a maioria dos entrevistados afirmou ser positiva a tentativa de se integrar disciplinas da grade profissional às do ensino propedêutico. No entanto, eles reconhecem que o currículo integrado ainda não é praticado a contento nas escolas de ed-

uação profissional, muito em virtude da falta de uma melhor formação interdisciplinar por parte dos professores, fato que impossibilita, por exemplo, a realização de um planejamento das aulas mais integrado.

“[...] ele [o currículo integrado] é muito mais difícil, requer um plano de aula muito bem elaborado, requer acompanhamento do planejamento da aula do professor muito bem elaborado, um planejamento integrado entre os professores. Se não for feito assim, eu não acredito que está sendo feito mesmo. Tudo bem que ta misturado, ta junto, mas não ta integrado. Isso é diferente. Eu acredito que é possível, acredito que dá pra dialogar sim” (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

“A integração curricular, ela é um desafio constante, né, e isso dentro da própria base nacional comum, né, a própria base propedêutica, porque trabalha áreas interdisciplinarmente é... ele já é assim usado e não está muitas vezes naquilo que o professor foi formado ou preparado e, da mesma forma, entre áreas distintas como o eixo profissional e o eixo comum, isso se acentua ainda mais” (DIRETOR DE ESCOLA, SETEMBRO, 2020).

Para além das deficiências relacionadas à formação interdisciplinar dos docentes, as lideranças dos burocratas e dos políticos também apontaram como um obstáculo para a total integração curricular nas escolas profissionais a inexistência de uma reforma educacional maior que contemple alterações nos cursos de licenciatura realizados por esses professores, que facilite a conexão entre o conteúdo teórico das disciplinas da base comum e a parte prática dos cursos técnicos.

Eu diria que a gente poderia fazer melhor do que fazemos, né? Não é fácil. Nós temos uma formação acadêmica de professores muito disciplinar, né, essa interdisciplinaridade, esse trabalho associado ao mundo do trabalho, porque isso tem a ver com uma reforma educacional mais ampla pra possibilitar essa integração” (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Em contrapartida, um fator positivo apontado por eles é o fato de a educação profissional ser oferecida em escolas de tempo integral, possibilitando assim a disponibilidade de uma car-

ga horária mais ampliada para que o corpo docente se dedique à integração curricular.

Eu acho que um ponto forte, eu acho que é um ponto positivo do currículo é exatamente essa formação geral, né? Essa integração do técnico com o geral [...] a escola profissionalizante chega pra ter esse padrão de uma carga horária bem ampliada, integral, então isso aí permite que a abordagem dos professores e dos conteúdos curriculares tenham uma dimensão maior, possam ser realmente de fato integrados (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Para Goodson (2007), esse currículo prescritivo se baseia em relevantes místicas a respeito do Estado, da escolarização e da sociedade. Uma delas seria a de que a especialização e o controle são próprios ao governo central e às burocracias estatais. Dessa maneira, nota-se que a relação entre a prescrição e o estabelecimento do poder passa a ser fomentada, uma vez que o currículo se transforma num instrumento a serviço da reprodução das relações de poder existentes na sociedade. Os jovens cujos pais são economicamente privilegiados se beneficiam da inclusão pelo currículo, e os menos favorecidos acabam sofrendo a exclusão pelo currículo.

Assim, trazendo para o contexto da educação profissional oferecida pelas escolas estaduais de educação profissional (EEEP), percebemos que o currículo das EEEP como prescrição acaba funcionando como uma poderosa arma de exclusão social. Tais escolas apresentam componentes curriculares divididos em três eixos (geral, profissional e diversificado), os quais incluem disciplinas que devem ofertadas de forma “integrada”. No que tange à integração curricular, como se pode observar na Figura 06, a maioria dos entrevistados ressaltou a importância dos professores nesse processo.

Figura 6 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro as dificuldades de integração curricular das bases técnica e geral



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Como podemos ver, são apontadas inúmeras dificuldades para se alcançar a integração na prática, como: a formação dos professores que em grande parte não foram didaticamente treinados em suas licenciaturas para lecionar suas disciplinas de maneira integrada, estabelecendo conexões diretas, o que pode ser observado principalmente quando da dificuldade de aliar conceitos das disciplinas da parte geral/ propedêutica do currículo às práticas laborais da parte técnica/ eixo profissionalizante. Portanto, temos que a integração entre tais matérias curriculares, que buscam condensar num só currículo disciplinas capazes de conjuntamente educar para o trabalho e para a cidadania, ainda se constitui como uma meta a ser atingida.

Quando nos remetemos ao ensino integrado, notamos que o currículo trabalhado nas escolas profissionais é composto por disciplinas que contemplam três partes: a geral, a técnica e a diversificada. Esta última carrega a missão de integrar os conteúdos referentes ao ensino propedêutico e profissionalizante. Contudo, a falta de formação interdisciplinar dos professores, muito em virtude de problemas ligados à estrutura curricular da licenciatura a qual se submeteram, constitui-se como um obstáculo para o alcance da integração de fato. Muitos entrevistados

afirmaram que, para isso, seria necessária uma reforma educacional que capacitasse os professores a planejarem suas aulas de forma interdisciplinar. Lembramos que a prescrição de um currículo integrado que de fato não se integra, apenas aglutina conteúdos, pode reforçar a exclusão pelo currículo.

Boa parte dos entrevistados cita a LDB por tal legislação ter propiciado a construção de um currículo orientado a integrar disciplinas da base nacional comum às da base técnica, destinando uma carga horária exclusiva para as disciplinas de cada base. Eles ressaltam que um bom currículo por si só não é suficiente para assegurar a adequada formação dos alunos para o trabalho e para a cidadania; faz-se necessário que haja um planejamento eficiente das aulas por parte dos docentes no sentido de realmente integrar as disciplinas da parte geral e da profissionalizante, e não somente ofertar disciplinas de forma concomitante, mas desintegradas.

A Lei nº 13.415/2017, chamada de Reforma do Ensino Médio, é o marco legal mais recente, em nível federal, relacionado à educação profissional. Ela sugere a implantação de um currículo composto pela Base Nacional Comum Curricular e por cinco itinerários formativos: 1) linguagens; 2) matemática; 3) ciências da natureza; 4) ciências humanas e sociais aplicadas; e 5) formação profissional e técnica, os quais devem ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino. O itinerário da “formação técnica e profissional” prevê que essa formação ocorra dentro da carga horária do ensino regular, de modo que, ao final do ensino médio, o aluno possa obter tanto o diploma do ensino médio como o certificado de ensino técnico.

Alertamos aqui para o perigo de a reforma proposta pela Lei nº 13.415/2017 representar uma verdadeira “ponte para o passado”, nas palavras de Oliveira e Costa (2017), capaz de resgatar a velha dualidade educacional, eliminada nas reformas da década de 1990, o que leva a pensar que tais rearranjos curriculares propostos pela referida Lei, os quais legitimam a oferta de ensino médio integrado à educação profissional no país, podem representar um verdadeiro retrocesso histórico, capaz de sucumbir importantes avanços conquistados na seara educacional.

É sobre isso que nos fala o presidente da Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará, no pronunciamento de 28 de novembro de 2016, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do Ceará:

É esse o real interesse da Reforma do Ensino Médio: quebrar a construção que foi feita, neste País, a duras penas. Que nós estávamos na perspectiva de ter um Plano Nacional de Educação – PNE e estamos lutando por ele, um sistema nacional articulado. Criamos um Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, criamos um piso nacional, discutimos diretrizes de carreira para o professor. Temos o FNDE, tem esse planejamento, fomos atrás de políticas como o Programa Universidade para Todos-Prouni, o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-Reuni, os 10% do PIB, royalties para o Pré-Sal. Todos esses conjuntos conquistados com muita luta estão sendo feito uma tentativa clara e objetiva de eliminá-los.

Do trecho, é possível notar que a decisão política de promover a reforma na base nacional comum curricular do ensino médio, incluindo a possibilidade de se ofertar como um dos itinerários formativos a “formação profissional”, proposta por meio de Medida Provisória de iniciativa do ex-presidente Michel Temer, buscou atender aos interesses dos grupos economicamente dominantes da sociedade brasileira, indo de encontro às políticas públicas desenvolvidas no país nos últimos anos, as quais procuraram ampliar o acesso ao ensino superior. Fica clara a intenção de segregar os estudantes ao impeli-los para a escolha de somente um dos cinco itinerários formativos, empurrando o aluno da escola pública, filho dos trabalhadores, para a EPT.

Esforços políticos no sentido de promover a expansão quantitativa das instituições de ensino profissionalizante em nosso país trouxeram preocupações ligadas à formação integral do aluno, à adequação do ensino profissionalizante à demanda mercadológica, à disponibilidade de cursos respeitando a vocação regional e à possibilidade de uma oferta insuficiente de professores na área técnica à disposição dessas instituições de ensino, as quais, muitas vezes, estão presentes em localidades distantes dos grandes centros urbanos.

Grosso modo, podemos afirmar que as legislações federais ligadas ao campo da educação profissional, ao procurarem dar uma ênfase especial à integração do componente profissionalizante ao ensino médio, tiveram como resultado a expansão de investimentos na área da educação profissional articulada ao ensino médio, especialmente no que diz respeito ao estímulo na proliferação de IFs e escolas públicas estaduais de educação

profissional pelo país. O fomento às políticas de EPT por parte do governo federal acabou por incentivar os estados brasileiros a seguirem o mesmo caminho, como veremos a seguir o caso do Ceará.

5.3 A história da educação profissional no estado do Ceará

A história da educação profissional em nosso estado está intimamente ligada ao desenvolvimento da trajetória nacional dessa modalidade de ensino. Algumas instituições foram marcantes nesse processo de evolução, a saber: o Liceu do Ceará, a partir de 1937, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Ceará (Senai), fundado em 1943, a Escola Técnica Federal do Ceará – que absorveu o ensino ofertado pelas Escolas de Aprendizes e Artífices –, instituída em 1968, os Centros de Ensino Tecnológico (Centec), instituídos em 1999, os Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE) e as Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), estes dois último criados no ano de 2008.

A primeira escola de ensino profissionalizante criada em nosso Estado foi o Liceu do Ceará, o qual era vinculado ao ensino médio. Segundo Alencar *et al* (2014, p. 5), o seu surgimento se deu devido à promulgação da Lei nº 378, de 13 de janeiro, no ano de 1937, a qual “deu nova organização ao Ministério da Educação e Saúde e transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional de todos ramos e graus”. A referida legislação afirmava que os Liceus seriam instituídos com o objetivo de propagar o ensino profissional, dos vários ramos e graus, por todo o território nacional.

Ela se apoiava na Constituição de 1937, a qual dizia ser primeiro dever do Estado, em matéria de educação, que o ensino pré-vocacional e profissional fosse direcionado para as classes sociais menos favorecidas (BRASIL, 1937). Foi nesse período, marcado por um forte crescimento econômico baseado no fomento à indústria, que o estado do Ceará, assim como o Brasil, passou a demandar uma força de trabalho mais bem qualificada. Como solução para essa problemática que afetava a ampliação dos negócios privados, como anteriormente mencionado, o Estado brasileiro apresentou a “Reforma Capanema” em 1942, promovendo uma série de mudanças na educação a fim de reestruturar o ensino profissionalizante.

Isso permitiu que houvesse a criação de novos colégios no estado do Ceará, a exemplo da Escola Normal, do Colégio São João, do Colégio Fortaleza, do Cearense, do São José, entre outros, contribuindo para que se promovesse uma espécie de democratização do ensino secundário em

nossa capital, inclusive no Liceu, o qual se tornou mais acessível para estudantes pobres e passou a oferecer inclusive o ensino misto. Nessa época, os Liceus eram considerados instituições de referência em qualidade de ensino, contudo, hoje, o Liceu de Fortaleza, apesar de atender a uma grande demanda de alunos, não oferece cursos profissionalizantes, já não sendo tão valorizado como antes. No interior do Estado, a realidade é diferente, pois os Liceus que ainda funcionam ofertam cursos técnicos integrados ao ensino médio (ALENCAR *et al.*, 2014).

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), por meio do seu departamento regional, também faz parte do rol de instituições ofertantes de ensino profissionalizante que mais se destacam no estado do Ceará, tendo sua fundação datada de 27 de novembro de 1943. Segundo Alencar *et al.* (2014), a primeira escola montada pelo Senai em nosso estado foi o Centro de Formação Profissional de Fortaleza, onde os primeiros cursos ministrados foram de torneiro mecânico, ajustador mecânico, carpinteiro e desenhista técnico, nas instalações do Centro Ferroviário Profissional da RVC. Nesse sentido, “a instituição surge como solução para o ensino profissional destinado à indústria. Hoje, é uma das mais respeitadas entidades de educação profissional e inovação tecnológica do Brasil, sendo referência em qualidade e credibilidade” (SENAI, 2019).

Lembramos que o Senai é uma instituição privada de interesse público, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, estando, portanto, fora da administração pública, e que passou a integrar o sistema federal de ensino, a partir da publicação da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, tendo autonomia para a criação e oferta de cursos e programas de EPT, mediante autorização dos respectivos Conselhos Regionais. Nos últimos tempos, o Senai tem firmado diversos convênios com o governo federal, por meio do Ministério da Economia, no sentido de ofertar cursos de qualificação profissional em áreas tidas como estratégicas para o crescimento da economia brasileira.

Assim, podemos perceber que o Senai assumiu um papel central e histórico na formação do trabalhador cearense, qualificando diversos profissionais para a indústria do nosso Estado, funcionando como uma base importante para a sustentação de um crescimento econômico que tem como um dos seus pilares o fomento à industrialização do país e do Ceará. Atualmente, a referida instituição busca consolidar o seu protagonismo frente ao desenvolvimento de atividades que ampliem a geração de emprego e renda em nosso Estado, além de estimular a promoção dos serviços de tecnologia e inovação para as indústrias (SENAI, 2019).

No caso do estado do Ceará, uma importante fonte de financiamento foi estrategicamente regulamentada para que se pudesse direcionar recursos públicos para subsidiar a expansão e manutenção da rede estadual de escolas de educação profissional: a regulamentação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop), por meio do Decreto Estadual nº 29.910, do ano de 2009, cuja finalidade consiste em viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre, acesso a níveis dignos de subsistência, por meio da aplicação de recursos em ações suplementares direcionadas a diversos setores, dentre eles, a educação.

O Fecop é constituído por uma reserva de receitas oriundas da arrecadação de um percentual correspondente a dois pontos percentuais sobre a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente sobre produtos como bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, aviões ultraleves e asas-deltas, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação, joias, isotônicos, refrigerantes, produtos de beleza ou de maquiagem, artigos e alimentos para animais de estimação, inseticidas, dentre outros (CEARÁ, 2003).

Como se pode observar, o governo taxa a comercialização de produtos e serviços tidos como “supérfluos”, ou seja, não essenciais, para arrecadar recursos que serão direcionados para financiar, dentre outras políticas, as de educação profissional no estado do Ceará. Assim, o Fecop possui como diretriz a atenção integral para a superação da pobreza e redução das desigualdades sociais, tendo como objetivo potencializar programas e projetos, a exemplo do Programa de Ensino Integrado à Educação Profissional, assim como promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza (CEARÁ, 2021).

Os benefícios gerados pelo Fecop ao seu público-alvo, no caso os estudantes da rede pública estadual de escolas profissionalizantes, seriam gerados por meio de programas estruturantes, como o mencionado anteriormente, com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento de ações voltadas para a educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, possibilitando a migração da condição de pobre para não pobre. Assim, promover a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres seria a missão institucional do Fecop, o qual fornece os recursos necessários à execução de diferentes projetos que buscam a satisfação de demandas sociais.

Já vimos que, muitas vezes, a influência internacional exercida pelos organismos multilaterais na educação brasileira fez mudar o norte de

condução das políticas de educação profissional no país e em nosso Estado. Esse fenômeno se deu, especialmente, a partir do séc. XXI, quando decretos e leis publicadas passaram a formalmente estimular a ampliação da oferta de educação profissional integrada ao ensino médio tanto na rede de ensino federal como nas redes estaduais. Nesse panorama, o Ceará aparece como referência pelo seu pioneirismo na adesão ao programa federal “Brasil Profissionalizado”, ainda no ano de 2008, uma vez que tal iniciativa permitiu a construção de dezenas de escolas profissionalizantes pelo Estado.

A partir desse momento, tais políticas assumiram certo grau de protagonismo frente ao cenário estadual, pois buscaram dar prioridade à formação de alunos que, ao final do curso, estivessem aptos a escolher entre: dar continuidade aos seus estudos na universidade, exercer atividades laborais de nível técnico num mercado de trabalho globalizado e altamente competitivo ou optar pelos dois caminhos, acenando para a continuação dos estudos concomitantemente ao ingresso no mundo do trabalho. Assim, destacamos que as referidas políticas não estiveram dissociadas, em nenhum momento, dos objetivos ideológicos dos líderes políticos que a fomentaram e que a situação atual não é diferente.

Para melhorar a compreensão quanto à magnitude da estrutura destinada à educação profissional em nosso estado, partimos para a realização de um levantamento junto às instituições que a ofertam: Senai, Centec (incluindo as Fatec e os CVTEC), IFCE e EEEP. Para isso, exibiremos uma série de quadros com o quantitativo e a identificação de quais cursos são ofertados em tais instituições, bem como discriminaremos as cidades nas quais elas estão instaladas.

Iniciamos pelo Senai, com o Quadro 11, que exhibe os vinte e um cursos técnicos ofertados pela instituição, distribuídos pelos quatro municípios em que estão localizadas as suas seis unidades de ensino. São cursos disponibilizados nas modalidades “subsequente” ou “concomitante” ao ensino médio, tendo como pré-requisito de matrícula, para os alunos, ter concluído a referida etapa de ensino ou estar cursando no mínimo o 2º ano do ensino médio. Além disso, são cursos pagos, que exigem certo investimento por parte do estudante, com duração média entre doze e dezoito meses.

Quadro 11 – Cursos técnicos ofertados pelo Senai-CE, por município, em 2020

Município	Cursos técnicos	Número
Fortaleza	Desenvolvimento de Sistemas, Eletroeletrônica, Eletrotécnica, Manutenção Automotiva, Mecânica, Mecatrônica, Modelagem do Vestuário, Panificação, Refrigeração e Climatização, Segurança do Trabalho, Telecomunicações e Vestuário.	12
Maracanaú	Automação Industrial, Eletromecânica e Mecânica.	03
Juazeiro do Norte	Eletromecânica, Logística, Redes de Computadores e Segurança do Trabalho.	04
Sobral	Eletromecânica e Redes de Computadores.	02
TOTAL		21

Fonte: Senai-CE, 2019.

Do Quadro 11, é possível notar que, dos 21 cursos técnicos ofertados pelo Senai com o início marcado para o ano de 2020, mais da metade são disponibilizados nas quatro unidades localizadas na capital do estado do Ceará, um número que corresponde a quase 60% do total. A segunda cidade com o maior quantitativo de cursos técnicos oferecidos, que tem apenas uma unidade de ensino, é Juazeiro do Norte, que conta com quase 20% do todo. Em seguida, temos o município de Maracanaú, o qual possui duas unidades de ensino, que ofertam 14% dos cursos técnicos. Por último, aparece o município de Sobral, que conta apenas com uma unidade de ensino e oferta somente dois cursos, ou seja, menos de 10% do total.

Os números nos permitem apreender, de acordo com o quadro no qual se configura a oferta de cursos técnicos do Senai para o ano de 2020, que as unidades da região metropolitana de Fortaleza concentram mais de dois terços das oportunidades disponibilizadas pela referida instituição para a qualificação profissional dos trabalhadores cearenses, sendo provavelmente um reflexo da demanda por mão de obra especializada nas empresas e indústrias que operam na capital cearense ou nas suas proximidades. Dessa maneira, as escolas profissionalizantes do Senai acabam por canalizar seus esforços para a preparação do indivíduo, a fim de exercer as mais diversificadas funções dentro das inúmeras organizações do setor privado ligadas, especialmente, ao setor produtivo e industrial.

O modelo do Senai é abordado por um dos nossos entrevistados sob a perspectiva da demanda industrial por uma mão de obra qualificada.

O Senai, pelo programa de aprendizagem industrial, ele, em torno de 80 a 90% dos jovens formados, eles já ficam já no seu primeiro emprego, né, nessas empresas. Por quê? Porque o programa de aprendizagem, ele é feito em parceria com a indústria, com a empresa, então muitas vezes essas empresas, elas retroalimentam seu quadro com a pessoa que ela ajudou a formar, né, então o nosso currículo, o nosso curso ele é preparado pra isso, então essa pessoa formada já fica alocada dentro dessa empresa, e aí começa a gerar um ciclo de renda e tudo mais (EMPRESÁRIO, OUTUBRO, 2020).

Como a reestruturação produtiva e organizacional não para de se processar, a cada nova demanda do mercado, são reestruturados os cursos profissionalizantes, o que implica a obsolescência de alguns:

Eu acho assim... é uma política pública, vamos começar com a parte difícil, né, os desafios, ou seja, de dentro mesmo, né, a política cresceu muito, e ela precisa ter um foco mais centrado pra gente entender, por exemplo, como melhorar a oferta, que cursos devem sair? Que cursos devem entrar? Porque o mercado é muito dinâmico, há uma necessidade grande da gente pensar é... numa estruturação, mas pra isso, pra entrar alguma coisa nova tem que sair alguma coisa velha, e como é que isso poderia ser feito? (DIRETOR DE ESCOLA, NOVEMBRO, 2020).

Há uma preocupação em adequar a oferta de cursos profissionalizantes à demanda exigida pelos arranjos produtivos locais, o que implica um grande desafio para a educação profissional em nosso estado. Tendo em vista que tal demanda varia constantemente, uma vez que obedece ao dinamismo do mercado de trabalho, cria-se a necessidade entre os gestores das políticas públicas de EPT de se pensar em reestruturações periódicas, capazes de qualificar os jovens para postos de trabalho que necessitem, de fato, daquela mão de obra.

Além do SENAI, também reconhecemos a relevância de outra instituição privada de ensino profissionalizante em nosso Estado, qual seja o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), antes chamado de Centro de Ensino Tecnológico. Hoje é uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento da educação profissional no Ceará. Trata-se de uma instituição criada pela publicação do Decreto Estadual nº 25.927 no ano 2000,

ainda na gestão do ex-governador Tasso Jereissati, constituindo-se como uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, qualificada pelo governo do estado do Ceará como Organização Social (OS), que atua em parceria com instituições públicas, privadas e com o Terceiro Setor⁴⁴.

No que tange às políticas de EPT no plano estadual, Xerez e Carvalho (2013) destacam a relevância do Centec como parte integrante das políticas públicas de trabalho e renda no estado do Ceará, mostrando como tais instituições incorporaram os objetivos das reformas de educação profissional promovidas no Brasil a partir da década de 1990. Sua criação refletiu a preocupação do poder estadual em combater a problemática do desemprego, tendo o Centec assumido, posteriormente, a condição de Instituto Tecnológico, com a responsabilidade de ofertar cursos de formação profissional nos níveis básico, técnico e tecnológico. Quanto à educação profissional de nível técnico, cabe destacar que ficou a cargo dos Centros Vocacionais Técnicos (CVTECs).

A primeira ideia do que viria a ser o Centec surgiu no início da segunda metade da década de 1990, quando a então Secretaria Estadual da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Secitece) deu início aos projetos dos Centros de Ensino Tecnológico, “Centec”, e dos Centros Vocacionais Tecnológicos, “CVT”, ambos com o propósito de interiorizar o ensino profissionalizante e a extensão tecnológica no Ceará. Nesse sentido, a primeira unidade do Centec foi implantada em Limoeiro do Norte, em 1997, e em Juazeiro do Norte e Sobral, em 1998; já as primeiras unidades dos CVTs foram implantadas em 1996 nas cidades de Jucás e Limoeiro do Norte (CENTEC, 2019).

A maior parte do público atendido pelos cursos de capacitação do Centec tem renda de apenas um salário-mínimo, está fora do mercado de trabalho e é composto por jovens de 16 e 28 anos, fato que demonstra o papel significativo da instituição frente ao desenvolvimento do Estado, função essa que é exercida por meio da qualificação de mão de obra crucial para a consolidação dos projetos estruturantes do poder público. Assim, a referida OS se apresenta com a visão de “ser uma instituição de referência em formação profissional e tecnológica, nacionalmente reconhecida, que coloca a educação, a ciência e a tecnologia em benefício da sociedade, com foco no desenvolvimento sustentável do Ceará” (CENTEC, 2019).

44 As organizações que compõem o denominado terceiro setor têm características comuns, que se manifestam tanto na retórica como em seus programas e projetos de atuação: fazem contraponto às ações do governo e às ações do mercado, dão maior dimensão aos elementos que as compõem e projetam uma visão integradora da vida pública. Elas devem estar organizadas formalmente, serem privadas e autoadministradas (ALBUQUERQUE, 2006).

A estrutura organizacional do Centec é composta pela sua sede situada em Fortaleza/CE, que administra uma grande rede formada por 37 unidades de ensino, que ofertam quatro diferentes modalidades de cursos, sendo: 32 Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT), três Centros Vocacionais Técnicos (CVTEC) e duas Faculdades de Tecnologia (Fatec). No Quadro 12, mostramos o quantitativo de unidades e as respectivas modalidades dos cursos oferecidos pela referida instituição.

Quadro 12 – Modalidade dos cursos por unidade do Centec

Unidades	Quantidade	Modalidade dos cursos ofertados
Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT)	32	De formação inicial e continuada
Centros Vocacionais Técnicos (CVTEC)	03	De formação inicial e continuada e Técnicos de nível médio
Faculdades de Tecnologia (Fatec)	02	Técnicos de nível médio, Cursos superiores de tecnologia e Pós-graduação <i>Latu Sensu</i>
TOTAL	37	4

Fonte: Centec, 2019.

Do referido Quadro, é possível notar que o foco do Centec é a oferta de cursos de FIC, por meio dos CVTs e dos CVTECs, que, juntos, respondem por quase 95% das unidades de ensino espalhadas pelo Estado, sendo trinta e cinco CVTs e três CVTECs. Em seguida, temos os cursos técnicos de nível médio que são oferecidos em cinco unidades entre CVTECs e Fatecs, ou seja, pouco mais de 10%. Por último, observamos que o menor número de unidades está destinado a ofertar cursos de nível superior ou de pós-graduação *latu sensu*, as quais correspondem a apenas 5% do total e compreendem apenas as duas unidades da Fatec.

Lembramos que os CVTs possuem 32 unidades espalhadas entre todas as regiões de planejamento do Ceará, com foco nas demandas regionais de cada município e que, para participar dos cursos de formação inicial e continuada ofertados por eles, basta ter idade a partir de 16 anos. Há CVTs em: Acaraú, Amontada, Aracoiaba, Barreira, Beberibe, Boa Viagem, Brejo Santo, Campo Sales, Canindé, Fortaleza, Fortim, Granja, Horizonte, Icó, Iguaçu, Ipaumirim, Ipu, Itaiçaba, Jucás, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Massapê, Mauriti, Missão velha, Piquet Carneiro, Quixeré, Santa Quitéria, São Benedito, Tabuleiro do Norte, Tauá e Viçosa do Ceará.

Já as Fatecs estão localizadas nas cidades de Juazeiro do Norte (Fatec Cariri) e de Quixeramobim (Fatec Sertão Central), oferecendo: cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia e pós-graduação *latu sensu*, além de desenvolverem projetos de pesquisas (CENTEC, 2019). Logo abaixo é possível observar, no Quadro 13, os cursos de educação profissional ofertados pelas Fatecs.

Quadro 13 – Cursos ofertados pelas Fatecs por município

Município	Cursos			Número
	Técnicos	Superior	Especialização	
Juazeiro do Norte	Eletroeletrônica, Eletrotécnica, Mecânica e Meio Ambiente	Tecnologia em alimentos, Irrigação e drenagem, Manutenção industrial e Saneamento ambiental	Agricultura irrigada	09
Quixeramobim	Panificação	Tecnologia em Alimentos, Tecnologia em agronegócio e Gestão em agronegócio	Apicultura, Gado de leite e saúde e Segurança alimentar	07
TOTAL				16

Fonte: Centec, 2019.

Do Quadro 13, podemos extrair que, ao todo, as Fatecs oferecem cinco cursos técnicos de nível médio, sete cursos de graduação e quatro cursos de pós-graduação em nível de especialização, o que demonstra a vocação das unidades para o fomento da educação profissional de nível superior. A forma de acesso aos cursos superiores de tecnologia e dos cursos técnicos de nível médio das Fatecs ocorre por meio de vestibular e processo seletivo, respectivamente, mediante prova única de conhecimentos gerais e redação, que é realizada por todos os candidatos de todos os cursos (CENTEC, 2019).

Nesse contexto, coube tanto às Fatecs como aos CVTECs a oferta de cursos técnicos de nível médio; são cursos com foco em conhecimentos teóricos e práticos nas várias atividades do setor produtivo, os quais visam a uma rápida inserção do aluno no mercado de trabalho. Atualmente são ofertados seis cursos dessa modalidade, em três municípios, como podemos observar no Quadro 14.

Quadro 14 – Cursos técnicos ofertados pelos CVTECs, por município

Município	Cursos técnicos	Número
São Gonçalo do Amarante	Eletromecânica, Meio ambiente e Metalurgia	03
Crato	Cozinha	01
Barbalha	Agricultura e Meio ambiente	02
TOTAL		06

Fonte: Centec, 2019.

De acordo com o Quadro 14, as três unidades dos CVTECs, situadas em diferentes regiões do nosso Estado, oferecem, ao todo, seis cursos técnicos. Somente a unidade de São Gonçalo do Amarante, município localizado na região metropolitana de Fortaleza, oferta a metade de todos os cursos disponibilizados pelos CVTEC, fato que se justifica por essa área abrigar um dos maiores complexos industriais e portuários do Brasil, comportando tanto a Companhia Siderúrgica do Pecém como a Usina de Energia Eólica da Taíba. No referido município, são ofertados cursos voltados para atender à demanda das empresas instaladas na região, na tentativa de qualificar uma mão de obra a fim de suprir a carência da força de trabalho para tais indústrias. O mesmo acontece com as unidades situadas no Crato e em Barbalha, que juntas respondem pela outra metade de cursos ofertados, os quais tentam se compatibilizar com a vocação econômica da região do Cariri, qual seja o comércio.

Nessa ótica, Xerez e Carvalho (2013, p. 3) entendem que o Centec foi “implementado para atender a uma política nacional de educação profissional, alinhada com as necessidades de um contexto econômico marcado pelo discurso da globalização e que prioriza os interesses do setor produtivo”. A implantação dos institutos foi, na verdade, a materialização da política de formação profissional e tecnológica no nosso estado, buscando contribuir para a formação de uma força de trabalho mais qualificada, ampliando a sua capacidade de inserção no mundo do trabalho. Lembremos que o Centec é uma OS “com autonomia administrativa e pedagógica para elaborar, manter e gestar as políticas de formação técnica de nível médio que se constituem no enfoque principal da análise educacional e pedagógica na prática formativa para o mundo do trabalho (XEREZ; CAVALHO, 2013, p. 8).

O “Regulamento da Organização Pedagógica do CVTEC”, vinculado ao Centec, dispõe, no seu art. 2º, § 1º, alínea b, que a educação profissional

técnica de nível médio é destinada a proporcionar habilitação profissional aos egressos do ensino fundamental e aos alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos. Tal documento atende aos princípios norteadores do plano pedagógico da formação técnica no CVTEC, que se articulam aos quatro pilares da educação, propostos pelo “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI” de Jacques Dellors. São eles: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Esse relatório se insere nas ideias da “sociedade do conhecimento”, tão difundidas pelos sucessivos governos de cunho neoliberal (XEREZ; CARVALHO, 2013).

Nesse sentido, Xerez e Carvalho (2013, p. 11) compreendem que “os processos de trabalho estariam a demandar a formação de um ‘novo’ trabalhador e, dessa forma, tanto os argumentos de Dellors, os ‘saberes’, quanto as teses sobre a ‘sociedade do conhecimento’ seriam elementos fundamentais nesse processo”. Essa articulação entre a formação profissional e a lógica da reestruturação produtiva, implementada no país com a adequação do Estado ao neoliberalismo, a partir da década de 1990, evidenciou-se por meio da contemplação dos componentes de qualificação na nova base científico-técnica brasileira. Tais políticas, constantemente monitoradas por agências multilaterais que interferem e determinam uma série de reformas nessa área, capitaneadas especialmente pelo BM e pelo FMI, reiteram a importância de se fortalecer a noção de competência baseada em princípios como flexibilidade e integração.

Outra instituição de referência na oferta de ensino profissionalizante em nosso Estado é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE), criado oficialmente no ano de 2008, por meio da Lei nº 11.892, sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o IFCE congregou os extintos Centros Federais de Educação Tecnológica do Ceará (CEFET/CE) e as Escolas Agrotécnicas Federais dos municípios de Crato e de Iguatu. As raízes da instituição remontam ao começo do século XX, quando, em 1909, foi instituída a Escola de Aprendizes Artífices. Como podemos ver no Quadro 15, no decorrer do século passado, a instituição teve sua denominação alterada em vários momentos (BRASIL, 2019).

Quadro 15 – As diferentes denominações do IFCE

Data	Denominação
1909	Escola de Aprendizes e Artífices
1937	Liceu Industrial do Ceará
1942	Escola Industrial de Fortaleza
1968	Escola Técnica Federal do Ceará
1994	Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará
2008	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

Fonte: IFCE, 2019.

Com relação a suas competências, o IFCE se caracteriza, hoje, como uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de EPT, nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com a prática pedagógica. Tem como missão “produzir, disseminar e aplicar os conhecimentos científicos e tecnológicos na busca de participar integralmente da formação do cidadão, tornando-a mais completa, visando a sua total inserção social, política, cultural e ética” (IFCE, 2019).

O referido Instituto tem como visão ser referência no ensino, na pesquisa, na extensão e na inovação, objetivando a transformação social e o desenvolvimento regional. Assume como valores nas suas atividades: o compromisso ético com responsabilidade social, o respeito, a transparência, a excelência e a determinação em suas ações. Declara atuar em consonância com os preceitos básicos de cidadania e humanismo, com liberdade de expressão, com os sentimentos de solidariedade, com a cultura da inovação e com ideias fixas na sustentabilidade ambiental (IFCE, 2019).

Além disso, o IFCE é uma instituição pública que oferece acesso à educação profissional de forma gratuita à população cearense, fato que ocorre por meio da oferta de quatro tipos de cursos diferentes, a saber: técnicos, superiores, de pós-graduação e de FIC. Os cursos de “Formação Inicial” são voltados para estudantes que buscam qualificação e possuem carga horária igual ou superior a 160 horas, enquanto os de “Formação Continuada” são direcionados para aqueles que já possuem conhecimento e atuação na área e buscam atualização e/ou aprofundamento de conhecimentos, com carga horária mínima de 40 horas.

Segundo Alcoforado *et al* (2017), o fomento à oferta de cursos FIC nas instituições de ensino profissionalizante no Brasil é reflexo de uma preocupação do poder público em promover políticas de EPT que sejam capazes

de propiciar a inclusão dos indivíduos no concorrido mercado de trabalho. Nesse sentido, como vantagem, os cursos FIC oportunizam a construção de itinerários formativos pelos trabalhadores, de acordo com a terminalidades técnicas, podendo incorporar cargas horárias dos respectivos cursos técnicos dos eixos tecnológicos correspondentes. Apesar disso, os autores compreendem que a oferta exclusiva de cursos FIC não representa, necessariamente, uma melhora significativa nas condições de empregabilidade do trabalhador.

De acordo com o IFCE (2017), os cursos e programas de FIC objetivam: propiciar aos trabalhadores o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social; promover a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais nas áreas da EPT; qualificar e requalificar trabalhadores, preparando-os para que se dediquem a um tipo de atividade profissional com o intuito de promover seu ingresso e/ou reingresso no mercado de trabalho; ampliar o escopo de competências profissionais desses trabalhadores e reacender nos cidadãos o desejo pelo reingresso na escola, em cursos e programas que contribuam para a elevação de escolaridade e para o aumento da consciência socioambiental. No Quadro 16 é possível visualizar a distribuição dos 170 cursos FIC ofertados pelo IFCE de acordo com o eixo tecnológico.

Quadro 16 – Número de Cursos FIC ofertados pelo IFCE por eixo tecnológico

Eixo Tecnológico	Quantidade de cursos
Ambiente e Saúde	10
Controle de Processos Industriais	32
Desenvolvimento Educacional e Social	39
Gestão e Negócios	10
Informação e Comunicação	20
Infraestrutura	04
Produção Alimentícia	13
Produção Cultural e Design	03
Produção Industrial	05
Recursos Naturais	31
Segurança	02
Turismo, Hospitalidade e Lazer	11
TOTAL	170

Fonte: IFCE, 2019.

No Quadro 16, podemos perceber que apenas três eixos tecnológicos disponibilizam acima de trinta cursos. São eles: Desenvolvimento Educacional e Social, Controle de Processos Industriais e Recursos Naturais, totalizando juntos mais da metade do quantitativo de cursos FIC ofertados pelo IFCE, ou seja, 60%. Na outra ponta, temos os eixos com as menores quantidades de cursos disponibilizados, a saber: Produção Cultural e Design, Segurança e Produção Industrial, que somados respondem por apenas dez cursos, ou seja, aproximadamente 5% do total. No Quadro 17, apresentamos os cursos técnicos de nível médio ofertados pelo IFCE, diferenciando-os pelas três modalidades.

Quadro 17 – Cursos técnicos ofertados pelo IFCE por modalidade

Modalidade	Cursos técnicos	Número
Concomitante	Agronegócio, Agropecuária, Aquicultura, Automação Industrial, Edificações, Eletrotécnica, Eletroeletrônica, Eletromecânica, Eventos, Guia de turismo, Hospedagem, Informática, Manutenção automotiva, Mecânica industrial, Meio ambiente, Metalurgia, Panificação, Petróleo e gás, Petroquímica, Química, Redes de Computadores e Segurança do trabalho.	28
Integrada	Agroindústria, Agropecuária, Edificações, Eletroeletrônica, Eletrônica, Eletrotécnica, Eventos, Informática, Manutenção automotiva, Mecânica, Mecânica industrial, Metalurgia, Nutrição e dietética, Petróleo e gás, Petroquímica, Química, Redes de computadores e Telecomunicações.	18
Subsequente	Administração, Agricultura, Agroindústria, Agropecuária, Alimentação escolar, Alimentos, Aquicultura, Automação industrial, Comércio, Computação gráfica, Construção naval, Edificações, Eletroeletrônica, Eletromecânica, Eletrotécnica, Eventos, Fruticultura, Guia de turismo, Hospedagem, Informática, Infraestrutura escolar, Instrumento musical, Logística, Manutenção automotiva, Manutenção e suporte em informática, Mecânica, Mecânica Industrial, Meio Ambiente, Multimeios didáticos, Nutrição e dietética, Panificação, Pesca, Petróleo e gás, Química, Redes de computadores, Secretaria escolar, Segurança do trabalho, Serviços de restaurante e bar, Soldagem e Zootecnia.	40
TOTAL		86

Fonte: IFCE, 2019.

Do Quadro 17, apreende-se que a maior parcela dos cursos ofertados pelo IFCE, aproximadamente 46% do total, corresponde à modalidade “subsequente”, a qual se destina aos estudantes que já concluíram

o ensino médio. Esse quantitativo é seguido pelos cursos da modalidade “concomitante”, que somam cerca de 30%, os quais são ofertados a estudantes que estão cursando o ensino médio tradicional e que no outro turno cursam o ensino técnico no próprio Instituto. Por fim, notamos que a menor parcela dos cursos oferecidos pela referida instituição no estado do Ceará, ou seja, cerca de 20%, diz respeito a cursos disponibilizados na modalidade “integrada”, aquela em que o aluno cursa o ensino médio e o técnico ao mesmo tempo no próprio IFCE.

Tais números revelam que a prioridade do governo federal, no que tange à oferta de educação profissional de nível técnico, não está voltada à modalidade integrada, enfraquecendo a concepção de ensino médio integrado à educação profissional, cuja priorização está prevista na lei de criação dos institutos federais, Lei nº 11.892/2008. Isso se deu, de acordo com Sala (2021), pela gradativa redução na disponibilização de recursos financeiros, por parte do poder público, destinados aos Institutos Federais ao longo dos últimos anos, haja vista ser a modalidade mais cara entre as três apresentadas.

Cabe lembrar que a Lei nº 11.892/2008, a qual criou os IFs, determinou que seu objetivo primeiro, ao ofertar a educação profissional, seria focar na disponibilização do ensino técnico de nível médio, prioritariamente na modalidade integrada. De acordo com Amorim (2019), a instituição dos IFs representou a consolidação de uma tendência norteadora para a educação no Brasil, oficializando a proposta de uma EPT baseada na oferta de Ensino Médio Integrado (EMI). O autor recorda que a iniciativa estatal de incentivar a integração da educação profissional ao ensino médio foi concebida com a intenção de multiplicar as possibilidades dos estudantes ao concluir essa etapa de ensino, permitindo-lhes optar por dar continuidade aos estudos em nível de graduação ou por se inserir diretamente no mercado de trabalho por meio da formação técnica obtida. No Quadro 18 é possível observar a distribuição, por município, dos cursos técnicos oferecidos na modalidade integrada pelo IFCE.

Quadro 18 – Cursos técnicos do IFCE, na modalidade integrada, por município

Municípios	Cursos técnicos (modalidade integrada)	Número
Aracati	Petroquímica	01
Canindé	Telecomunicações, Eventos e Eletrônica	03
Caucaia	Petroquímica, Metalurgia e Eletroeletrônica	03

Municípios	Cursos técnicos (modalidade integrada)	Número
Cedro	Informática, Mecânica, Eletrotécnica e Mecânica industrial	04
Crato	Agropecuária e Informática	02
Boa Viagem	Redes de computadores	01
Crateús	Química	01
Fortaleza	Mecânica, Telecomunicações, Química, Informática, Eletrotécnica, Edificações e Mecânica industrial	07
Itapipoca	Mecânica, Edificações e Mecânica industrial	03
Jaguaribe	Eletroeletrônica	01
Juazeiro do Norte	Eletrotécnica, Edificações e Mecânica industrial	03
Quixadá	Química e Edificações	02
Tabuleiro do Norte	Petróleo e gás e Manutenção automotiva	02
Tauá	Redes de computadores e Agropecuária	02
Iguatu	Nutrição e dietética, Informática, Agropecuária e Agroindústria	04
Umirim	Informática e Agropecuária	02
TOTAL		41

Fonte: IFCE, 2019.

Ao analisar o Quadro 18, notamos que o IFCE oferta quarenta e um cursos distribuídos por dezesseis municípios cearenses. A capital do estado do Ceará disponibiliza 17% do total, seguida por Cedro e Iguatu, cada um ofertando aproximadamente 10%. No outro extremo, temos os *campi* de Aracati, Boa Viagem, Crateús e Jaguaribe, os quais ofertam apenas um curso técnico na modalidade integrada, ou seja, 2% do total. Lembramos que os cursos de Informática, Mecânica, Eletroeletrônica e Agropecuária, na modalidade integrada, são os mais ofertados nas unidades do IFCE. Além deles, o IFCE também disponibiliza cursos superiores, como pode ser visto, a seguir, no Quadro 19.

Quadro 19 – Cursos superiores ofertados pelo IFCE

Tipo	Cursos	Número
Bacharelado	Agronomia, Ciência da Computação, Engenharia Ambiental, Engenharia Ambiental e Sanitária, Engenharia Civil, Engenharia de Aquicultura, Engenharia de Computação, Engenharia de Controle e Automação, Engenharia de Mecatrônica, Engenharia de Produção Civil, Engenharia de Telecomunicações, Engenharia Mecânica, Nutrição, Serviço Social, Sistemas de Informação, Turismo e Zootecnia	17
Licenciatura	Artes Visuais, Ciências Biológicas, Educação Física, Educação Profissional Científica e Tecnológica, Física, Geografia, Letras, Letras Português-Inglês, Matemática, Música, Pedagogia, Química e Teatro	13
Tecnológico	Agroindústria, Agronegócio, Alimentos, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Automação Industrial, Construção de Edifícios, Estradas, Gastronomia, Gestão Ambiental, Gestão de Turismo, Gestão Desportiva e de Lazer, Hotelaria, Irrigação e Drenagem, Manutenção Industrial, Mecatrônica Industrial, Processos Ambientais, Processos Químicos, Rede de Computadores, Saneamento Ambiental e Telemática	20
TOTAL		50

Fonte: IFCE, 2019.

O Quadro 19 nos revela que a maior parte dos cursos superiores oferecidos pelo IFCE é do tipo “tecnológico”, os quais visam formar profissionais para atender a campos específicos do mercado de trabalho, tendo uma duração média menor que a dos cursos de graduação tradicionais, e respondem por 40% de toda a oferta. Em segundo lugar, aparecem os cursos de “bacharelado”, na ordem de dezessete, o que corresponde a um pouco mais de um terço dos cursos superiores disponibilizados pelo IFCE, ou seja, 34%. Por último, temos os cursos de “licenciatura”, destinados a estudantes que concluíram o ensino médio, sendo cursos de graduação específicos para a formação de docentes, e respondem por aproximadamente um quarto da oferta, mais especificamente, 26% dos cursos de graduação do IFCE. Além deles, o Instituto oferta cursos de pós-graduação *latu* e *strictu sensu*, como podemos observar no Quadro 20.

Quadro 20 – Cursos de pós-graduação ofertados pelo IFCE por município

Tipo	Municípios	Quantidade de cursos
<i>Latusensu</i>	Acaraú, Acopiara, Baturité, Camocim, Canindé, Caucaia, Cedro, Crateús, Crato, Fortaleza, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maranguape, Morada Nova, Sobral e Tabuleiro do Norte	27
<i>Strictu sensu</i>	Fortaleza, Maracanaú, Limoeiro do Norte e Sobral	08
TOTAL		35

Fonte: IFCE, 2019.

Do Quadro 20, é possível observar que a grande maioria dos cursos de pós-graduação oferecidos pelo IFCE em seus *campi* espalhados por dezoito municípios, ou seja, aproximadamente 77% do todo, é composta por cursos de especialização do tipo *latu sensu*. Em contrapartida, menos de um quarto dos cursos de pós-graduação disponibilizados pela instituição são do tipo *strictu sensu*, na figura de mestrados profissionais e acadêmicos e doutorados. Destacamos ainda que somente os *campi* dos municípios de Fortaleza, Limoeiro do Norte e Sobral oferecem tanto a pós-graduação *latu* como a *strictu sensu*.

Ao observar o Quadro 21, podemos perceber que o foco do IFCE, assim como o do Senai e o do Centec, no que se refere à oferta de educação profissional, é a oferta de cursos FIC e técnicos de nível médio, os quais juntos respondem por aproximadamente 75% dos cursos ofertados pela instituição.

Quadro 21 – Cursos ofertados pelo IFCE

Cursos	Quantidade
FIC	170
Técnicos	86
Graduação	50
Pós-graduação	35
TOTAL	341

Fonte: IFCE, 2019

Como é possível notar, a criação dos IFs representou um marco na expansão da EPT pelo país. No estado do Ceará, esse fenômeno se potencializou de maneira peculiar, pois, no fim da década de 2000, com a

adesão do governo do Estado ao programa federal “Brasil Profissionalizado”, propiciou-se, ainda no ano de 2008, a concretização de um grande projeto de fomento à educação profissional no Ceará. Foi quando, na gestão do ex-governador Cid Gomes, foram construídas as primeiras Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP).

O projeto das EEEP foi instituído a partir da Lei nº 14.273, a qual autorizou o poder executivo estadual a assegurar as condições pedagógicas, administrativas e financeiras necessárias para a oferta de ensino médio técnico e outras modalidades de preparação para o trabalho. A referida lei buscou também garantir que a proposta de articulação entre a escola e o trabalho fosse orientada por uma jornada de tempo integral. Isso se deu por meio da implantação do programa “Ensino Integrado à Educação Profissional”, componente do eixo temático “Ceará do Conhecimento”, presente no Plano Plurianual do Estado do Ceará 2016-2019 (PPA).

No que se refere aos aspectos iniciais que tratam dos principais fatores que contribuíram para o fomento das políticas públicas de educação profissional no estado do Ceará a partir do ano de 2008, de acordo com a opinião dos entrevistados, é possível deduzir que o estímulo à implementação de tais políticas se deu principalmente devido a aspectos como: 1) o contexto político nacional que se mostrava favorável; 2) a necessidade de qualificação da mão de obra para atrair e viabilizar investimentos nacionais e estrangeiros; 3) o senso de oportunidade para a promoção de um desenvolvimento baseado no crescimento econômico; e 4) a vontade política do governador do estado Cid Gomes, à época.

Observarmos tais aspectos no relato de uma liderança política ao abordar a relevância da existência de uma política nacional de suporte financeiro para a construção e expansão de redes estaduais de escolas profissionais pelo país, fato que se uniu à falta de profissionais qualificados em nível técnico. Para ele, são fatores que contribuíram para que o estado do Ceará fomentasse as políticas públicas de EPT a partir do ano de 2008: “[...] a política nacional do Brasil Profissionalizado foi o fator mais forte pra que o estado fizesse essa adesão. E esse dado também que a gente sempre tem que repetir que é a baixa quantidade de pessoas no estado com formação técnica, no estado não, no Brasil” (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

A adesão ao programa Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto Federal nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, permitiu ao estado do Ceará se tornar uma referência na oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, buscando a superação da dicotomia historicamente estabelecida entre conhecimentos específicos e gerais por meio da inte-

gração dos currículos de caráter propedêutico e profissional. Atualmente, existem mais de cinquenta cursos sendo ofertado nas escolas profissionalizantes cearenses da rede pública, com interesse, por parte dos estudantes, muito significativo, fato que é revelado pelo crescente número de matrículas nessa modalidade de ensino (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

Para além do contexto político nacional favorável, o qual contava com os recursos financeiros do governo federal destinados ao programa “Brasil Profissionalizado”, podemos identificar que naquele momento havia um ambiente político propício para o desenvolvimento da EPT na seara estadual; uma agenda política que contava com o engajamento do ex-governador Cid Gomes, como podemos observar na fala de um empresário: “[...] o cenário político era positivo pra ele, né? Houve vontade política, uma grande questão, e era um governo também da época que adotava e tinha uma visão de gestão muito focada pra números, pra resultados” (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

No que tange ao aspecto de valorização da gestão para resultados, Dardot e Laval (2016) chamam isso de “discurso ortodoxo da gestão”, uma retórica que se utiliza de argumentos a favor da modernidade, da racionalização das políticas públicas, que age em nome de imperativos técnicos de gestão, levantando a bandeira da eficácia, da democratização dos sistemas de ação pública. Dessa forma, a sua implantação prática se reveste de uma aparente neutralização ideológica que, muitas vezes, disfarça ou ignora os reais interesses dessas políticas tão propagadas pelas elites que se utilizam de um conjunto de aparatos para disseminá-las como consenso.

Os fatores apontados como motivadores para que o estado do Ceará fomentasse as políticas públicas de educação profissional a partir de 2008 vão ao encontro do que Secchi (2010) afirma serem “problemas públicos” com relevância coletiva, os quais despertaram a necessidade de se elaborarem políticas com a finalidade de transcender o atual *status quo* inadequado para se atingir uma situação ideal buscada. Assim, o problema público seria compreendido como a diferença entre a situação atual e a ideal. Nesse contexto, as políticas de EPT figurariam como uma oportunidade enxergada pelos gestores públicos para se alcançar uma situação melhor para os baixos níveis de desenvolvimento apresentados pelo nosso Estado.

Um projeto de desenvolvimento guiado pelo modelo neoliberal é o que expressa o relato de uma liderança dos empresários, quando indagada a respeito do que é desenvolvimento e de como as políticas públicas de EPT poderiam auxiliar na promoção desse desenvolvimento no estado do Ceará.

[...] uma das acusações históricas que se fazia aqui era da gente ter a baixa atratividade do grande capital, né, numa perspectiva da formação humana, né, da população do Nordeste [...] e aí isso tem a ver com os atuais modos de produção hoje vigentes, com uma educação, com um sistema educacional competente, né? Essa ideia de você ter no Ceará, por exemplo, uma educação pública que seja inclusiva hoje é um fator de atratividade do capital de investimento (EMPRESÁRIO, OUTUBRO, 2020).

Esse discurso converge com o que Harvey (2006) afirma a respeito do projeto de desenvolvimento adotado por muitos países periféricos como o Brasil, um modelo essencialmente neoliberal no qual o poder das nações-Estado duela com o do capital transnacional, responsável pelas negociações financeiras internacionais. Nesse contexto, o Estado tem de criar um bom clima de negócios capaz de atrair o capital financeiro transnacional e global, o que acaba por provocar o aumento do nível de competição entre os países, num processo que se mostra cada vez mais potencialmente destrutivo e ruinoso para alguns e favorece os já privilegiados.

Assim, ainda na gestão do referido governador Cid Gomes, a administração pública estadual assumiu o desafio de implantar, por meio da Seduc, a rede de educação profissional no Estado, usando como principal estratégia a integração do ensino médio à formação profissional de nível técnico. O esforço empreendido ao longo de dez anos pode ser resumido no quadro abaixo, no qual se vê que mais da metade dos 184 municípios cearenses conta com escolas de ensino médio que ofertam variados cursos profissionalizantes e possuem um expressivo número de alunos matriculados.

Quadro 22 – Desenvolvimento das EEEP no Ceará

Ano	Escolas em funcionamento	Municípios	Cursos	Matrícula inicial
2008	25	20	4	4.181
2009	51	39	13	11.349
2010	59	42	18	17.481
2011	77	57	43	23.916
2012	92	71	51	29.885
2013	97	74	51	35.981
2014	106	82	53	40.897

Ano	Escolas em funcionamento	Municípios	Cursos	Matrícula inicial
2015	111	88	52	44.897
2016	115	90	53	48.089
2017	116	93	53	49.894
2018	119	95	52	52.571

Fonte: Seduc, 2019.

Os números expostos no Quadro 22 demonstram a magnitude do projeto das EEEP que, em uma década, saltaram de 25 unidades para 119, quase quintuplicando seu quantitativo. De 20 passaram a estar presentes em 95 municípios cearenses, ou seja, mais de 50% deles. Enquanto no ano de 2008 eram somente ofertados 4 cursos, em 2018 as EEEP passaram a disponibilizar mais de 50 cursos nas mais diversas áreas. Contudo, o aumento mais significativo, no decorrer desses dez anos, foi no número de alunos matriculados nessas escolas, o qual inicialmente correspondeu a pouco mais de 4.000, e no ano de 2018 registraram-se 52.571 matrículas, representando um crescimento na ordem de 48.390 alunos inseridos na rede de educação profissional do Ceará.

Vale ressaltar que as referidas instituições de ensino funcionam em período integral, disponibilizando um conteúdo curricular composto por disciplinas do: ensino médio (formação geral), técnico (formação profissional) e diversificado (que inclui disciplinas como “Mundo do Trabalho” e “Empreendedorismo”). Atualmente, as escolas oferecem cursos com a tendência de que cada instituição de ensino se ajuste à vocação regional de sua cidade. Hoje, podemos encontrar 21 EEEP funcionando na capital e 101 unidades distribuídas pelo interior do estado do Ceará. No Quadro 23, mostramos os 52 cursos ofertados por tais escolas agrupadas de acordo com os 12 eixos tecnológicos.

Quadro 23 – Cursos técnicos por eixo tecnológico das EEEP em 2019

Eixo Tecnológico	Cursos	Número
Ambiente e Saúde	Enfermagem, Estética, Massoterapia, Meio ambiente, Nutrição e dietética e Saúde bucal.	06
Controle e processos industriais	Automação industrial, Eletromecânica, Eletrotécnica, Manutenção automotiva e Mecânica.	05
Desenvolvimento educacional e social	Instrução de Libras, Secretaria escolar e Tradução e interpretação de Libras.	03

Eixo Tecnológico	Cursos	Número
Gestão e negócios	Administração, Comércio, Contabilidade, Finanças, Logística, Secretariado e Transações imobiliárias.	07
Informação e comunicação	Informática e Rede de computadores.	02
Infraestrutura	Agrimensura, Desenho de Construção Civil, Edificações e Portos.	04
Produção alimentícia	Agroindústria.	01
Produção cultural e design	Design de interiores, Modelagem do vestuário, Multimídia, Paisagismo, Produção de áudio e vídeo, Produção de moda e Regência.	07
Produção industrial	Biotecnologia, Fabricação mecânica, Móveis, Petróleo e gás, Química, Têxtil e Vestuário.	06
Recursos naturais	Agricultura (Floricultura), Agronegócio, Agropecuária, Aquicultura, Fruticultura e Mineração.	06
Segurança	Segurança do trabalho.	01
Turismo, hospitalidade e lazer	Eventos, Guia de turismo e Hospedagem.	03
TOTAL		52

Fonte: Seduc, 2019.

Do Quadro 23, podemos apreender que são seis os eixos tecnológicos que contam com cinco ou mais cursos técnicos ofertados. São eles: Ambiente e saúde, Gestão e negócios, Produção cultural e design, Produção industrial, Recursos naturais e Controle e processos industriais. Eles somados correspondem a 37 cursos, ou seja, mais de 70% dos cursos estão concentrados na metade dos eixos tecnológicos oferecidos pelas EEEP. Dos eixos restantes, temos que “Infraestrutura” diz respeito a 7% do total, “Desenvolvimento educacional e social” e “Turismo, hospitalidade e lazer” respondem, cada um, por 5%, “Informação e comunicação” correspondem a cerca de 3%, já “Produção alimentícia” e “Segurança” dizem respeito a 1% cada.

De acordo com a Seduc (2019), o currículo dessas escolas encontra, na integração entre as disciplinas do ensino médio e dos cursos técnicos, um verdadeiro diferencial. A partir de 2012, foi promovida uma a revisão curricular desses cursos, com o intuito de adequar o conteúdo deles ao perfil de profissional desejado e de verificar se há consonância entre a oferta do ensino profissionalizante e a demanda por campo de trabalho, um redesenho curricular que teve como um dos pilares a urgência em integrar o currículo oferecido aos plurais contextos sociocultural e econômico do nosso Estado. Todo esse processo buscou construir um currículo que respeitasse as espe-

cificidades regionais, tendo como parâmetro as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

Uma matriz curricular que é composta por três partes: a formação geral – que conta com disciplinas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) requeridas pelo ensino médio; a formação profissional – composta por disciplinas relacionadas a cada um dos cursos técnicos desenvolvidos; e a parte diversificada – a qual possui conteúdos diversificados voltados para a formação cidadã dos alunos tanto no campo pessoal como profissional. Ressaltamos que todos os alunos matriculados nas EEEP, independentemente da escolha profissional, têm acesso aos conteúdos da formação geral e da parte diversificada, variando apenas as disciplinas da formação profissional, as quais dizem respeito ao curso técnico escolhido.

Essa diversificação de conteúdos presentes na matriz curricular visa fortalecer o desenvolvimento pessoal e social do aluno, tendo como propósito dar ênfase ao projeto de vida, à capacidade de empreendedorismo e à relação com o mundo do trabalho. A LDB afirma que na BNCC deve ser priorizada a dimensão diversificada, a qual tem de envolver atividades escolhidas pelos sistemas de ensino e pelos estabelecimentos escolares, consoantes às características regionais, culturais, sociais e econômicas. Dentre os componentes da parte diversificada, ressaltamos: o Projeto de Vida, a Formação para a Cidadania, o Mundo do Trabalho, a Oficina de Redação e o Empreendedorismo (SEDUC, 2019).

Oliveira *et al.* (2017) discutem, a partir de uma perspectiva crítica, essa proposta atualmente aplicada de escolarização da classe trabalhadora no estado do Ceará, impelida por meio das EEEP. Os autores reconhecem que houve avanços e retrocessos ao longo do percurso histórico da EPT brasileira, todos ligados ao momento econômico e aos interesses políticos que prevaleciam no país. Eles indicam que, mais notadamente a partir dos anos 1990, identificou-se a ascensão das teses ideológicas da chamada “sociedade do conhecimento”, da “pedagogia das competências” e da “empregabilidade”. Todas elas se caracterizando por estarem alinhadas aos anseios do empresariado nacional e dos detentores do capital transnacional.

A crise estrutural do sistema capitalista, que se tornou mais severa com a ampliação do programa de reformas estruturais, evidenciou-se com as sucessivas privatizações, as propostas de flexibilização das leis trabalhistas e a proliferação do fenômeno da terceirização. Já no final da década de 1990, percebeu-se uma espécie de nova onda de profissionalização dos trabalhadores, provocada pelas alterações econômicas ocorridas na contemporaneidade, ratificadas pela Unesco e que ensejaram uma

série de reformas educacionais no Brasil e na América Latina, buscando adequar o ensino do nosso país ao processo de reestruturação econômica.

Segundo Oliveira *et al.* (2017), de uma maneira geral, as experiências que se autodenominam de educação integrada não asseguram a formação de cunho unitário, a qual se contrapõe ao modelo dual historicamente estabelecido. Nesse contexto, as políticas públicas de EPT integradas ao ensino médio assumem como único propósito a precoce inserção do jovem trabalhador no tão competitivo mercado de trabalho, atuando sob a lógica da pedagogia das competências, do empreendedorismo e da empregabilidade, colocando de lado a perspectiva emancipadora da educação e transferindo a culpa pelo fracasso profissional e a responsabilidade pelo não ingresso no mundo produtivo exclusivamente para o trabalhador.

Oliveira *et al.* (2017) reconhecem que o Decreto nº 5.154/2004 serviu para amenizar a condição de dualidade, porém limitou-se apenas à readmissão da possibilidade de articulação entre ensino médio e educação profissional. Os autores deixam claro que um passo a seguir só foi tomado efetivamente após a instituição do programa “Brasil Profissionalizado” em 2007, o qual assegurou o financiamento da expansão da rede de Ensino Médio Integrado (EMI) pelo país. Nessa conjuntura, o estado do Ceará, por ter sido um dos primeiros do Brasil a aderir ao referido programa, foi um dos pioneiros na implantação de uma das mais arrojadas ações de expansão da rede estadual de EEEP.

A tomada de decisão a respeito da elaboração de políticas públicas de educação profissional que se deu ainda no ano de 2007, quando o então governador Cid Gomes fez do estado do Ceará o primeiro do país a aderir ao programa do governo federal “Brasil Profissionalizado”, tornou possível que a implementação das referidas políticas ocorresse ainda no ano de 2008, quando da inauguração das primeiras Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) em nosso estado.

O ano de 2007 é um divisor de água em termos de educação profissional para a maioria dos entrevistados, porque representou o aporte de recursos do governo federal por meio do programa Brasil Profissionalizado, como podemos ver nas falas de uma liderança política e de um diretor de escola:

Então em 2007 é que começa a ter essa educação profissional muito em sintonia com o Brasil Profissionalizado, porque o Brasil Profissionalizado foi aberto na época que o presidente era o Lula, o ministro eu acho que era o Haddad, e ele tinha o recurso

pra investimento em prédio, em laboratório, eles não pagavam o custeio, então o Ceará entrou nessa política fortemente, foi o estado que mais aderiu (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

O estado do Ceará, utilizando-se de um senso de oportunidade da gestão do ex-governador Cid Gomes, foi pioneiro na adesão ao programa Brasil Profissionalizado (2007), demonstrando vontade política no sentido de receber os recursos do governo federal para investir na construção de uma rede estadual de escolas profissionais. Foi o que, de fato, consolidou-se a partir do ano de 2008, quando as primeiras escolas estaduais de educação profissional foram inauguradas no Ceará, escolas essas que passaram a ofertar a parte dos alunos da rede pública do ensino médio a formação profissional de forma integrada.

O senso de oportunidade, né, e o desenvolvimento do país no momento, né, a aprovação de uma lei que destinava recurso pra o ensino técnico profissionalizante, que é a lei do Brasil Profissionalizado [...] eu acredito que foi vontade política, né, que a gente tinha um Plano Nacional de Educação que previa o aumento das vagas de ensino médio integrado à educação profissional e no estado do Ceará, como eu disse, um senso de oportunidade (DIRETOR DE ESCOLA, NOVEMBRO, 2020).

Um dos representantes do grupo dos diretores das escolas, ao discorrer sobre as oportunidades geradas pela articulação da educação profissional de nível técnico ao ensino médio na rede estadual de educação pública, afirma que:

“Uma das coisas que você percebe visivelmente é que geralmente os alunos que procuram as escolas profissionais, eles são alunos que eles já têm um foco um pouco diferenciado, eu não diria que são todos, mas grande parte deles a gente percebe que eles têm esse interesse em melhorar financeiramente, em melhorar profissionalmente, em ter uma profissão e não terminar o ensino médio por terminar o ensino médio [...] eu acho que economicamente e socialmente a sociedade só ganha. Agora o mercado de trabalho também só ganha com o aluno qualificado, mas o mercado de trabalho ainda fica muita gente fora dele” (DIRETOR DE ESCOLA, OUTUBRO, 2020).

As escolas profissionalizantes, por terem um foco de ensino diferenciado, voltado tanto para a parte propedêutica quanto para o eixo técnico, elas permitem aos alunos vislumbrar o alcance de melhorias financeiras em virtude de habilitá-los formalmente para o exercício de uma função técnica no mercado de trabalho. A integração da EPT ao ensino médio oferece vantagens tanto para quem emprega os alunos egressos – os empresários – quanto para os jovens estudantes que saem qualificados e, conseqüentemente, com maior possibilidade de se inserirem no mercado de trabalho, seja na via formal ou informal, além de conceder a oportunidade de criar o seu próprio negócio por meio do empreendedorismo.

A adesão ao “Brasil Profissionalizado” fez do Ceará uma referência na oferta do EMI, o qual busca a superação da dicotomia historicamente estabelecida entre conhecimentos específicos e gerais por meio da integração dos currículos de caráter propedêutico e profissional. Oliveira *et al.* (2017) afirmam que, atualmente, existem mais de cinquenta cursos ofertados nas escolas profissionalizantes cearenses, com interesse, por parte dos estudantes, muito significativo, fato que é revelado pelo crescente número de matrículas registradas nessa modalidade de ensino.

Abaixo, no Quadro 24, são apontados os doze cursos mais ofertados, nos municípios cearenses, pelas EEEP. Nele, é possível observar que se sobressai a oferta dos cursos técnicos de Informática e Administração, cada um presente em escolas de sessenta e cinco municípios do estado do Ceará. Eles são seguidos pelos cursos técnicos de Enfermagem, oferecidos em quarenta e três, Rede de Computadores, disponibilizado em trinta e sete, e Finanças, ofertado em trinta cidades.

Quadro 24 – Os 12 cursos técnicos mais ofertados pelas EEEP em 2019

Cursos técnicos	Municípios
Administração	65
Informática	65
Enfermagem	43
Rede de Computadores	37
Finanças	30
Agropecuária	18
Edificações	17

Cursos técnicos	Municípios
Logística	14
Comércio	14
Eletrotécnica	13
Agronegócio	13
Agroindústria	11

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

A essa oferta proveniente das cento e vinte e duas EEEP, composta por uma variedade de cinquenta e dois cursos, soma-se o leque de dezoto cursos disponibilizados na modalidade integrada pelas dezesseis unidades do IFCE espalhadas em nosso Estado. Assim, totalizamos no Ceará, no que tange à oferta pública de cursos técnicos integrados ao ensino médio, a existência de cento e trinta e oito instituições de ensino disponibilizando o quantitativo de setenta cursos. No Quadro 25, é possível constatar que, em quinze municípios cearenses, tais cursos são ofertados tanto pelo IFCE como pelas EEEP. Dentre os mais ofertados em nosso Estado, pelas duas instituições públicas, federal e estadual, temos: Informática, Rede de Computadores, Mecânica, Petróleo e Gás, Agropecuária, Finanças, Comércio, Administração, Hospedagem, Metalurgia, Enfermagem, Segurança do Trabalho, Química e Edificações.

Quadro 25 – Cursos técnicos oferecidos por IFCE e EEEP no mesmo município

Municípios	IFCE	EEEP
Aracati	Petroquímica	Informática, Hospedagem, Enfermagem e Administração
Canindé	Telecomunicações, Eventos e Eletrônica	Rede de Computadores, Informática, Finanças, Enfermagem, Agropecuária e Administração
Caucaia	Petroquímica, Metalurgia e Eletroeletrônica	Transações Imobiliárias, Rede de Computadores, Paisagismo, Informática, Hospedagem, Enfermagem, Eletromecânica e Administração
Cedro	Informática, Mecânica, Eletrotécnica e Mecânica Industrial	Rede de Computadores, Enfermagem, Comércio e Administração
Crato	Agropecuária e Informática	Segurança do Trabalho, Regência, Computadores, Produção de Áudio e Vídeo, Manutenção Automotiva, Massoterapia, Informática, Gestão Cultural, Estética e Enfermagem,

Municípios	IFCE	EEEP
Boa Viagem	Redes de Computadores	Informática, Finanças, Enfermagem e Administração
Crateús	Química	Informática, Enfermagem, Comércio e Administração
Fortaleza	Mecânica, Telecomunicações, Química, Informática, Eletrotécnica, Edificações e Mecânica Industrial	Produção e Moda, Transações Imobiliárias, Segurança do Trabalho, Secretariado, Saúde Bucal, Rede de Computadores, Produção e Moda, Produção de Áudio e Vídeo, Petróleo e Gás, Portos, Mineração, Modelagem do Vestuário, Massoterapia, Mecânica, Tradução e Interpretação de Libras, Logística, Instrução de Libras, Informática, Hospedagem, Eventos, Guia de Turismo, Finanças, Estática, Eletrotécnica, Enfermagem, Eletromecânica, Edificações, Design de Interiores, Desenho de Construção Civil, Comércio, Automação Industrial, Agrimensura e Administração
Itapipoca	Mecânica, Edificações e Mecânica Industrial	Rede de Computadores, Hospedagem, Enfermagem e Administração
Jaguaribe	Eletroeletrônica	Secretaria Escolar, Rede de Computadores, Informática, Enfermagem e Administração
Juazeiro do Norte	Eletrotécnica, Edificações e Mecânica Industrial	Transações Imobiliárias, Segurança do Trabalho, Massoterapia, Logística, Informática, Hospedagem, Finanças, Enfermagem, Edificações, Design de Interiores, Agrimensura e Administração
Quixadá	Química e Edificações	Enfermagem, Informática, Comércio, Agronegócio, Agroindústria e Administração
Tabuleiro do Norte	Petróleo e Gás e Manutenção Automotiva	Informática, Enfermagem, Edificações, e Administração
Tauá	Redes de Computadores e Agropecuária	Informática, Enfermagem, Agropecuária e Administração
Iguatu	Nutrição e Dietética, Informática, Agropecuária e Agroindústria	Informática, Finanças, Móveis, Enfermagem, Eletroeletrônica, Edificações e Administração

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Aqui é possível notar a existência de uma sobreposição na oferta de determinados cursos profissionalizantes em nosso estado, principalmente entre as instituições que possuem redes com maior capilaridade, como é o caso das EEEP e dos IFCEs. Esse é um tema problemático, que já foi alvo de estudo por parte de um grupo de trabalho (GT) composto pelos quatro principais ofertantes de educação profissional do estado Seduc (via EEEP), IFCE, Senai e Senac. Nesse GT foram discutidas tais questões de modo a possibilitar o desenho de um plano de oferta estadual que in-

cluísse todos os cursos técnicos ofertados pelas quatro instituições, anualmente atualizado. É sobre isso que nos fala um dos nossos entrevistados:

a sobreposição, ela não acontece porque ainda os diretores do IFCE, Senai ou Senac, às vezes eles verificam, a gente verifica o que cada um tá ofertando, aí a gente recorre ao estudo dos *clusters* pra ver se a gente faz essa oferta ou não. Pode ser, eu não vou lhe garantir 100% que não exista a sobreposição, porque pode ser que tenha... Há muitos cursos. Só a Seduc oferta mais de 500 cursos espalhados nas escolas, então eu não tenho como garantir pra você porque eu não dizer todas as ofertas de cabeça, nós teríamos que olhar. Pode ser que um caso ou outro exista essa sobreposição, mas a ideia é que essas 4 instituições de ensino, elas possam juntas, né, num trabalho sistematizado, lançar anualmente essa oferta que seria pra todo estado, então dentro das possibilidades, o IFCE se não me engano, são 33 ou 35 unidades, então onde o IFCE oferta aqueles cursos, a Seduc, o Senai e o Senac não ter essa mesma oferta justamente pra não ter essa concorrência de vagas (BUROCRATA, FEVEREIRO, 2022).

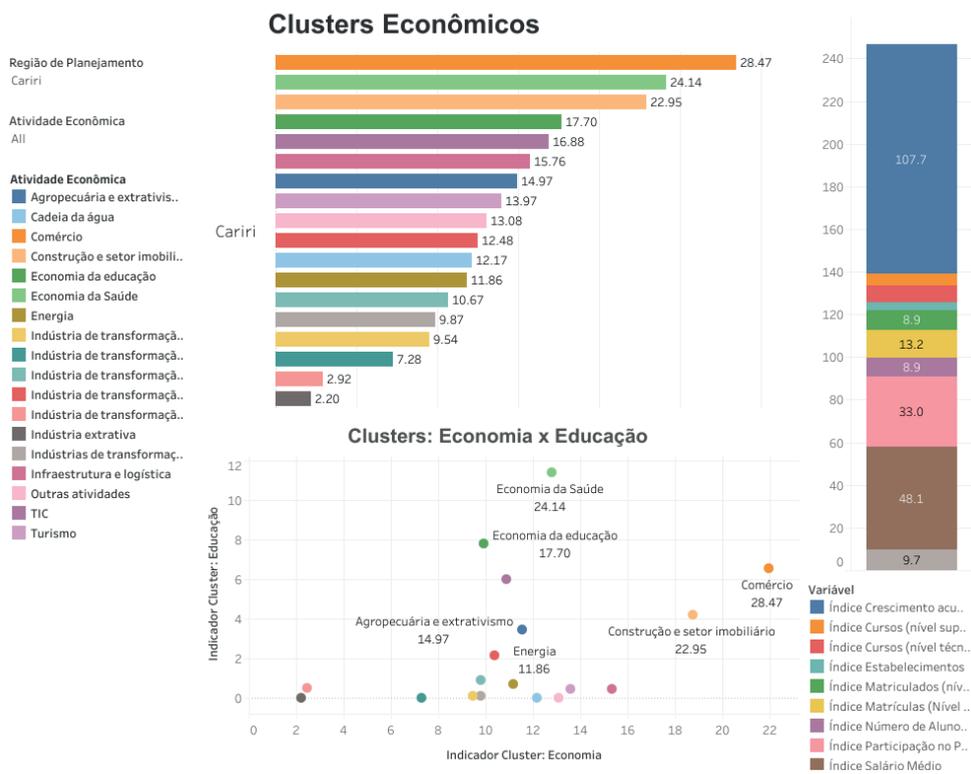
O estudo dos *clusters*⁴⁵ a que o entrevistado faz referência diz respeito ao documento publicado pela Seduc no ano de 2020, fruto do trabalho desenvolvido em conjunto pelo referido GT formado por membros da Seduc, do IFCE, do Senai e do Senac. Tal estudo buscou definir e atualizar a oferta de cursos técnicos em nosso estado a partir de um critério técnico: os *clusters* econômicos. Para isso, foram construídas dez variáveis, cinco econômicas (Índice de Crescimento acumulado, Índice de Participação no PIB, Índice de Salário Médio, Índice de Vínculos Ativos e Índice de estabelecimentos) e cinco de educação (Índice de Cursos – nível superior, Índice de Cursos – nível técnico, Índice de Matriculados no nível superior, Índice de matrículas de nível técnico e Índice do número de alunos de pós-graduação).

Os *clusters* econômicos foram distribuídos pelas 13 macrorregiões de planejamento do estado do Ceará por meio de 18 atividades econômicas.

45 *Clusters* são concentrações geográficas de organizações e instituições de um determinado setor, abrangendo uma rede de empresas inter-relacionadas e outras atividades importantes para a competitividade. Incluem suprimentos de insumos especializados, a exemplo de: componentes, maquinário e serviços e fornecedores de infraestrutura especializada. Este conceito está relacionado à ideia de aglomerados de empresas que possuem vínculos comerciais ou industriais (PORTER, 1989).

As atividades econômicas que mais prevaleceram em nosso estado foram as do “comércio”, da “economia da saúde”, do “turismo”, das “tecnologias da informação”, da “economia da educação”, da “construção e setor imobiliário”, da “logística e infraestrutura” e da “agropecuária e extrativismo”. Foram atribuídas pontuações para mensurar a relevância de cada atividade para o *cluster* econômico da macrorregião de planejamento. Para melhorar a visualização do estudo, exibimos a seguir o gráfico do *cluster* do Cariri.

Gráfico 11 – Cluster econômico da macrorregião do Cariri



Fonte: Seduc, 2020.

No Gráfico 11, é possível notar que o estudo busca adequar a oferta de cursos técnicos ao arranjo produtivo local ao cruzar indicadores de economia e educação referentes à macrorregião do Cariri, utilizada a título de

exemplo. Nele, notamos que os cursos ligados às atividades econômicas do “comércio”, (28,47) da “economia da saúde” (24,14) e da “construção e setor imobiliário” (22,95) devem ser priorizados pelo fato de possuírem os maiores índices de *clusters* econômicos daquela região. No mesmo raciocínio, os cursos ligados às atividades das indústrias “extrativistas” (2,20) e de “transformação – petróleo e química” (2,92), por apresentarem os indicadores mais baixos, não devem ser prioritariamente ofertados nas instituições de ensino profissionalizante das cidades do Cariri.

Tal estudo revela a importância da utilização de um critério técnico, baseado na real necessidade apontada pelos arranjos produtivos locais, no momento de definir o nível de oferta dos cursos profissionalizantes em nosso estado, principalmente quando consideramos um cenário marcado pela pluralidade de instituições ofertantes que “competem” pelo mesmo público demandante de educação profissional em nosso estado, correndo-se o risco de incrementar a sobreposição no lado da oferta.

Cabe ressaltar que, consoante a Resolução CNE/CEB 6/2012, a organização curricular dos cursos técnicos de nível médio deve considerar, nos passos do seu planejamento, a adequação à vocação regional bem como às tecnologias e aos avanços dos setores produtivos pertinentes. Nesse sentido, uma preocupação urgente, apontada pelo governo, por meio da Seduc, é a necessidade de se desenvolverem políticas de emprego e renda para o maior número de municípios cearenses possível, oferecendo oportunidades, assim, para a inserção dos jovens alunos no concorrido mercado de trabalho. No entanto, tal equação se encontra longe de chegar a um denominador comum, uma vez que a oferta de empregos no interior do estado é bem menor que a demanda por postos de trabalho, os quais, em sua maioria, estão concentrados na região metropolitana de Fortaleza.

É a respeito disso que nos fala uma diretora e docente, no pronunciamento de 07 de dezembro de 2012, registrado em ata de audiência pública da Assembleia Legislativa do estado do Ceará:

Eu acho que esse evento que vocês trazem hoje nessa divulgação tem um componente político importante, é o momento de reafirmar, de fortalecer a educação profissional técnica e tecnológica no Brasil e, ao mesmo tempo, ele tem uma missão importante de discutir as questões técnicas de formação. Quer dizer, que formação é essa, que demanda é essa, que vocação é essa que está posta hoje em todos os nossos locais, Brasil a fora, quer dizer, em que formação nós devemos apostar?

Que currículo nós devemos construir? A minha expectativa também é que a gente esteja construindo essas questões que permeiam a educação profissional técnica e tecnológica no Brasil, para de forma concreta e sedimentada estar ampliando essa educação profissional técnica e tecnológica com qualidade. Que seja garantido esse acesso, mas também primar por qualidade da formação que vai para além do técnico, que seja uma formação cidadã, e de fato ver nesses jovens essa vontade de serem cidadãos diferentes para ajudar a transformar o nosso Brasil (ATA 02, 2012, p. 10).

A educação profissional, enquanto política pública que busca suprir deficiências quanto à disponibilidade de mão de obra para a instalação de novas empresas ou mesmo permitir a ampliação das já existentes, suscita um debate em torno: da qualidade dessa formação que é ofertada pelo Estado, do processo de identificação desse público que demanda por tal modalidade de educação e da adequação da disponibilidade de cursos em áreas que necessitam desses profissionais em determinada região. Ao que tudo indica, uma EPT de qualidade deve contemplar o ajuste da oferta de cursos às vocações regionais, bem como oferecer mecanismos para que os alunos de adéquem melhor à incorporação dos avanços tecnológicos do processo produtivo.

Oliveira *et al.* (2017, p 10) lembram a possibilidade de frustração dessas políticas por falta de sustentabilidade da rede de escolas, pois “a ausência de uma política sistemática de geração de renda e emprego em todo Estado poderá provocar a falência da rede [...] por motivos óbvios de não inserção do jovem no mercado de trabalho, seja no município ou na região onde vive”. Seguindo esse raciocínio, Alencar (2014) afirma que a construção dessas escolas profissionalizantes é uma aposta do governo estadual na criação de mais oportunidades de emprego para os jovens cearenses, bem como na resolução do problema que responde pela escassez de mão de obra qualificada no mercado local.

Um líder dos burocratas, ao discorrer sobre a dificuldade em criar ou mesmo utilizar indicadores capazes de mensurar o nível de empregabilidade dos alunos que concluem seus estudos nas escolas profissionais, revela a sua preocupação com a falta de mecanismos por parte do Estado para monitorar os resultados da política pública em si:

Com relação aos dados da empregabilidade, ele, na verdade, ele é difícil de ser elaborado, né? Não é nem que não se tenha acesso. A gente também faz muito esforço. Fizemos uma plataforma agora recente pra colocar os dados dos alunos egressos, né, pra alimentar informações, mas é porque a gente não tem mesmo acesso. O acesso que a gente tem é através do emprego formal, é pela RAIS, quando a gente puxa e faz assim um combinado de análises estatísticas, mas ainda é uma limitação nossa de encontrar um indicador que revele com clareza essa empregabilidade porque a nossa dimensão a gente tem o acesso ao ensino superior como um resultado da escola, e essa empregabilidade, ela fica limitada, até porque, quando a gente pega a RAIS⁴⁶, o Ceará não é um estado com empregos formais, como eu disse no começo dessa entrevista, com indicadores que nos alimente de esperança, então a gente tem um indicador baixo, né, relacionado à baixa expectativa, mas isso não quer dizer que o aluno esteja num desalento, tem uma diferença [...] a gente tem a dificuldade de encontrar uma estratégia, uma forma de dimensionar essa entrada no mundo do trabalho (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

A falta de dados sobre a empregabilidade dos alunos egressos prejudica a construção de indicadores que sejam capazes de alimentar bancos de dados e subsidiar a concepção de políticas de emprego e renda que complementem as ações de oferta da educação profissional. O argumento utilizado para a não mensuração do quantitativo de ex-estudantes que ingressaram no mercado de trabalho formal é a falta ou a limitação de acesso aos sistemas que medem o número de trabalhadores que foram contratados ou demitidos. A isso se alia o desinteresse na busca pelos dados referentes à histórica tradição do estado do Ceará de ter baixos indicadores de empregabilidade formal. Tal falta de parâmetro quanto ao ingresso dos jovens no mundo do trabalho acaba impossibilitando a pro-

46 A gestão governamental do setor do trabalho conta com o importante instrumento de coleta de dados denominado de Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23/12/75, a RAIS tem por objetivos: o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no país, o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Os dados coletados pela RAIS constituem expressivos insumos para atendimento das necessidades: da legislação da nacionalização do trabalho, de controle dos registros do FGTS, dos Sistemas de Arrecadação e de Concessão e Benefícios Previdenciários, de estudos técnicos de natureza estatística e atuarial e de identificação do trabalhador com direito ao abono salarial PIS/PASEP (BRASIL, 2020).

moção de uma maior integração entre as políticas públicas de EPT e as políticas de emprego e renda.

No que se refere à qualidade dessas escolas, Haguette *et al.* (2016) trazem questionamentos quanto ao significado de “qualidade escolar”. Uma vez que seria um conceito amplo, que abarcaria muito mais que apenas sólidos conhecimentos. Os próprios autores reconhecem que pesquisas como a realizada por eles costumam trabalhar com um conceito estreito e limitado de qualidade escolar, restringindo-se a considerar somente a aprendizagem de conhecimentos necessária para se atingir um bom desempenho na prova do Enem.

Com o intuito de identificar os elementos que consolidam as diferenças essenciais entre o grupo das “melhores” e das “piores” escolas públicas (em questão de desempenho no Enem), foi utilizado o método comparativo e foram construídas duas tipologias escolares que revelaram como a heterogeneidade na rede de ensino pública é perversa. Nesse sentido, Haguette *et al.* (2016) assinalam um ponto interessante, o qual diz respeito ao fato de a renda familiar não se apresentar como um elemento decisivo de sucesso ou insucesso cognitivo dos alunos de quase todas as escolas pesquisadas.

Nesse sentido, Haguette *et al.* (2016) chamam atenção para a identificação de um “duplo padrão escolar”, mutuamente excludente e irrecunciliável, existente dentro de uma mesma rede escolar pública. Ao compararem dois grupos escolares assimetricamente posicionados na escala de desempenho, que teve como referência os resultados a prova do Enem 2011, os referidos autores identificaram fatores que conduzem à consolidação das diferenças essenciais entre o grupo das “melhores” e das “piores” escolas públicas em questão de desempenho no referido exame.

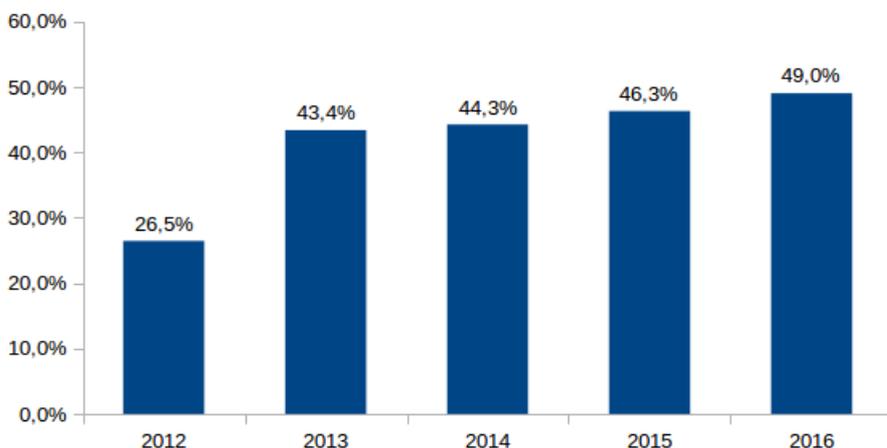
Haguette *et al.* (2016) revelam que as escolas de melhor desempenho pedagógico na rede pública do estado do Ceará são caracterizadas por onze fatores, dentre os quais o estágio aparece como um dos principais. Além dele, identificaram: o desejo de aprender, a autodisciplina coletiva, o tempo letivo, o tempo integral, o núcleo gestor, os professores, a cultura interna das escolas, as deficiências e os obstáculos à aprendizagem, a infraestrutura bem como as artes e os esportes. Já as piores escolas públicas estaduais caracterizam-se por sete elementos, a saber: o desinteresse no aprendizado por parte dos alunos, a indisciplina, o tempo letivo, a escola de turno único, o núcleo gestor e os professores, a infraestrutura e a cultura interna ou o clima escolar.

Um líder político, ao destacar em seu discurso a superação desse “duplo padrão escolar” como meta a ser atingida pelo governo do estado do Ceará, expõe o que vem a ser um grande desafio para o poder público estadual, qual seja:

Torná-la uma única rede! Veja, nós vamos ter um grave problema no futuro porque a gente vai ter essas duas redes, aliás já tamo tendo. Isso vai dar um problemão na rede, né, porque você tem duas redes, daí uma rede é mais competitiva; ela é mais, digamos assim, atrativa, ela é mais desejável, e a outra rede ela vai se precarizando. Isso vai ser um problema gravíssimo, então nós temos que transformar numa única rede. Eu acho que é esse o nosso grande desafio: torná-la uma única rede (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Os bons resultados obtidos em termos de ingresso no ensino superior por parte dos alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) é algo positivo que, na visão de alguns entrevistados, é de suma importância que seja estendido aos estudantes das demais escolas da rede pública de ensino médio regular. A seguir exibimos a série histórica em termos percentuais de aprovação de alunos das EEEP na universidade, nos anos de 2012 a 2016, no estado do Ceará.

Gráfico 12 – Evolução histórica do percentual de aprovação de alunos das EEEP na universidade entre os anos de 2012 e 2016



Fonte: Seduc, 2017.

Ao observar o Gráfico 12, podemos notar que praticamente dobrou o percentual de alunos das EEEP aprovados em exames vestibulares no período que compreendeu os cinco anos analisados, aumentando de 26,5% em 2012 para 49% no ano de 2016. Ou seja, praticamente a metade dos alunos que concluem o ensino médio integrado à educação profissional consegue ingressar na universidade. É importante destacar que tais números incluem o ingresso tanto em instituições de ensino superior públicas como privadas.

Entre os fatores que influenciam a qualidade da educação está a falta de um sistema eficiente de substituição de professores, que representa um sério obstáculo à sustentabilidade dos estudos desses alunos e da gestão da escola. Haguette *et al.* (2016) reconhecem que esses alunos são verdadeiras vítimas de uma sociedade segregadora, uma vez que os ambientes desfavoráveis à aprendizagem são frutos de um problema social, e os alunos dessas instituições só reproduzem a cultura da classe deles, do seu grupo e de suas famílias, as quais sofrem com a falta de capital econômico, social, cultural e escolar. Para reverter esse quadro, propõem a construção de uma escola voltada para o desenvolvimento individual de seus alunos, num ambiente espaçoso e propício à diversidade.

Haguette *et al.* (2016, p. 629) afirmam que em nosso Estado “[...] a mesma rede escolar está marcada por um profundo dualismo, uma intensa estratificação, uma falta de equidade e dois tipos ou modelos de escola incompatíveis entre si”. É um dualismo que levanta profundos questionamentos a respeito da qualidade das escolas públicas, pois o sistema escolar do Ceará e do Brasil é um sistema de classe; as escolas públicas são destinadas aos filhos das famílias de classe média baixa, composta por trabalhadores e excluídos.

Tal situação se agrava quando a própria rede pública estadual de ensino médio se divide em duas, provocando uma segregação: de um lado, as escolas profissionais (com um melhor padrão de qualidade, porém com ingresso seletivo) e, do outro, as escolas regulares (com menor padrão de qualidade e sem critérios de seleção). Como foi dito, o duplo padrão escolar provoca a estratificação da rede pública escolar que se divide em dois modelos de escola com diferentes padrões de qualidade. Sobre isso nos fala um líder político:

Como eu comentei na primeira resposta, né, você criou duas redes em paralelo, uma rede que é a rede regular, ela é, digamos assim, porta aberta e uma rede onde a porta é mais fechada,

os docentes recebem uma gratificação a partir de resultados. Esse docente em geral ele é temporário, né, não há uma ligação do território daquela escola com o território onde ela está. Por exemplo, essa desterritorialização, ela quebra inclusive o sentido de educação, né? Então assim, eu não acho, eu não acho adequado haver duas redes, só pra situar uma síntese, eu sei que você deve está entrevistando milhares de pessoas, eu não acho adequado ter duas redes, e na prática nós temos duas redes, eu não acho isso razoável, não acho isso desejável, eu sou crítico a isso (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Os alunos selecionados pelo melhor desempenho escolar obtido no ensino fundamental e os docentes escolhidos via processo seletivo interno (professores esses que possuem uma remuneração adicional via gratificação) são fatores que contribuem para que as EEEP apresentem melhor desempenho e entreguem melhores resultados que as escolas de ensino médio regular, uma vez que nessas escolas pode estudar qualquer aluno que tenha esse interesse, além de nelas não ser oferecido qualquer estímulo financeiro adicional aos professores vinculado ao alcance de metas. Soma-se a isso ainda o problema da “desterritorialização”, em que docentes temporários muitas vezes são contratados para lecionar em escolas profissionais com as quais não possuem nenhum vínculo territorial.

No caso do estado do Ceará, os níveis de investimento na educação profissional integrada ao ensino médio são bem elevados. Só até o ano de 2014 já haviam sido investidos mais de um bilhão de reais em infraestrutura e custos com a escolarização, entre recursos provenientes dos governos federal e estadual, dos quais mais de 70 milhões dizem respeito aos gastos assumidos pelo poder público com a formação do estagiário nas empresas, eles incluem despesas com: concessão de uma bolsa-estágio para cada estudante, aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), seguro obrigatório contra acidentes pessoais e auxílio transporte (CEARÁ, 2015).

O estado do Ceará, um dos mais pobres do país, com o PIB de 155.904 bilhões de reais em 2018, direcionou mais investimentos para fomentar as políticas públicas de educação profissional que uma das unidades da federação mais ricas, o estado do Paraná, o qual apresenta o PIB de 440.029 bilhões, um valor quase três vezes maior que o PIB do Ceará (IBGE, 2020). Tais investimentos incluem, dentre outros, gastos com: alimentação dos alunos; construção dos edifícios que sediam as escolas profissionais – incluindo aqui os custos elevados de manutenção dos laboratórios; oferta

de um ensino que contemple os dois turnos e seja capaz e integrar disciplinas propedêuticas e profissionalizantes; e remuneração por meio da bolsa-estágio concedida aos estudantes sem ônus para os empresários.

É a respeito disso que nos fala um líder dos políticos:

E o estado do Ceará, ele não foi econômico ao investir nessas escolas. Eu lembro muito bem quando eu fui visitar os outros estados, o Paraná: olha, aqui a gente não faz integral porque a alimentação é muito cara; olha, o rico Paraná dizer isso! Aqui no estado do Ceará não, ele não mediu esforços, mesmo com a realidade econômica complexa de fazer um investimento muito forte, né? Em relação, por exemplo, laboratório, nós temos laboratórios aqui que até as universidades não têm às vezes, quando você vai comparar o curso de enfermagem, o laboratório de enfermagem, é... o curso de edificações com um laboratório de edificação de uma universidade ou de uma escola técnica, você realmente fica... e alguns casos aí a gente até ganha. Então eu acho que a qualidade, né? Você vê que são prédios que oferecem uma boa condição de trabalho então o prédio por si só, o projeto pedagógico, o fato de ser integral e integrada, o fato de ter o Projeto de Vida, o fato de ter o estágio fazem dessa escola uma referência pro Brasil (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Segundo o já citado “Relatório de Monitoramento Global da EPT”, publicado pela Unesco em 2012, os gastos com estágio se constituem como despesas estratégicas, uma vez que o estreitamento dos vínculos entre a escola e o trabalho é essencial para o sucesso dessas políticas. Os estágios beneficiam, na maioria das vezes, os socialmente menos favorecidos e geralmente se apresentam como uma oportunidade de aprendizagem formal de um ofício o qual torna possível adquirir competências para conseguir melhores empregos. Nesse sentido, tal política incentiva os empregadores a oferecer um número cada vez maior de vagas para aprendizes, fortificando a ponte entre o sistema escolar e o mercado de trabalho.

Os custos de se ofertar um estágio completamente pago pelo Estado são altos, uma vez que envolvem gastos com: refeição, locomoção, docentes do eixo técnico para acompanhar a atuação do jovem no ambiente de trabalho e coordenadores para supervisionar o desenvolvimento do estágio. O fato de ter sido incorporado ao currículo da educação profissional faz do estágio um componente obrigatório aos alunos das EEEP,

o qual funciona como um elemento de “estímulo” tanto à permanência desses estudantes em tais escolas – especialmente durante o ano final – quanto à conclusão do ensino médio integrado à EPT. Assim, o Estado que possibilita aos jovens a vivência da experiência do estágio é o mesmo que acaba arcando com todos os custos desse estágio, sem sequer exigir nenhuma contrapartida empresária. É sobre isso que discorre um representante dos políticos:

Porque o estágio tem uma bolsa, tem o equipamento de proteção individual, tem a alimentação, tem transporte, tem um professor monitor, tem o coordenador do estágio, ou seja, é um processo bem amplo. Eu acho que é o grande diferencial. Só o Ceará faz isso no Brasil, esse estágio obrigatório e remunerado, remunerado pelo Estado e não pela empresa, porque no meu mestrado eu também faço um histórico da filantropia no Brasil, da caridade. Nós somos um país muito pouco afeito a essas questões, né? Por exemplo, o empresário, ele não entra nessa história, ele não divide essa conta, né? Porque é uma coisa inédita, o estagiário, mas quem paga é o Estado, isso não acontece em lugar nenhum no Brasil. Isso faz uma diferença porque aquele dinheiro que ele recebe, aquele meio salário-mínimo, ele já começa a se inserir no contexto financeiro e responsabilidade, né? É um jovem, é uma pessoa menor de idade que tá ali com um determinado recurso que vai fazer uso e tal, traz outra questão também de formação cidadã nesse processo, né? De formação pessoal (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

O sucesso da combinação entre a experiência laboral e a escolarização pode contribuir para corrigir as desigualdades, entretanto esse sistema só funciona bem quando existe um setor moderno da economia bem desenvolvido. Assim, temos que a orientação profissional deve favorecer o acesso dos jovens desfavorecidos à aprendizagem dos ofícios. No Relatório de Monitoramento Global da EPT, publicado pela Unesco em 2012, aponta-se a aquisição de “habilidades transferíveis”, que incluem a capacidade de resolver problemas e comunicar ideias e informações com eficácia, de ser criativo e de demonstrar liderança, consciência e empreendedorismo. Trata-se de um conjunto de habilidades necessárias para se adaptar aos diversos ambientes de trabalho e, assim, melhorar as possibilidades de permanecer em um emprego mais bem remunerado (UNESCO, 2012).

Ainda no que tange ao referido relatório, evidenciamos a relevância dada às tecnologias da informação e às comunicações para melhorar o processo de aprendizagem, podendo tornar a educação mais atrativa e facilitar o desenvolvimento das chamadas “habilidades transferíveis”, aquelas anteriormente mencionadas que propiciam a resolução de problemas concretos em situações práticas, como um objetivo desejável, apesar de ser dificilmente alcançável.

Além disso, é preciso reconhecer que, mediante a educação aberta e à distância, é possível ampliar o acesso ao ensino médio, oferecendo possibilidades por meio de modalidades de ensino profissional alternativas, que contem com o reconhecimento formal da educação profissional e das competências adquiridas dentro e fora da escola, contribuindo para que os estudantes do ensino médio, ao ampliarem o seu acesso à educação profissional, possam consolidar suas competências básicas e aproveitá-las para ampliar sua formação. Fomenta-se a aprendizagem de certos tipos de competência que os empregadores desejam encontrar nos jovens que aspiram um emprego, o que pode se dar com maior eficácia quando se mescla a aprendizagem no trabalho e na escola com métodos de ensino inovadores (UNESCO, 2012).

Há instituições que ofertam a EPT com o uso mais intenso da tecnologia em nosso estado, como é o caso do Senai, que teve maior facilidade de adaptação à oferta do ensino híbrido, o qual mescla o ensino presencial e a distância e que está incorporado às práticas da referida instituição. É sobre isso que nos fala uma líder dos empresários:

E instituições como o Senai que já tinham um programa de educação a distância estruturado, que já tinha fomentado muito o uso da tecnologia na educação presencial é... só precisam agora marcar aqui, né, institucionalmente, no seu regimento, no seu plano político-pedagógico, no seu programa, no seu projeto, é... dizer que o ensino híbrido vai fazer parte oficialmente, né, mas isso já estava incorporado na nossa prática, foi mais tranquilo, aí a gente se deparou com outro problema, que foi esse da falta de acesso, dos nossos alunos não terem acesso a essa infraestrutura que a gente pode disponibilizar pra eles. A gente tá aqui à disposição, mas não chega nele, então outras estratégias tiverem que ser rapidamente pensadas pro analógico porque pro digital não dava. (EMPRESÁRIO, NOVEMBRO, 2020).

Entretanto, o que nos chamou a atenção foi a problemática da dificuldade de acesso dos alunos do Senai à infraestrutura tecnológica disponibilizada por tal escola profissionalizante, seja pela falta de um aparelho que permita uma conexão veloz ou mesmo por indisponibilidade do sinal de internet. Essa dificuldade de acesso se traduz na impossibilidade do uso das tecnologias da informação e das comunicações no processo educativo; mostra-se como um elemento impeditivo para que os alunos da EPT deem o devido prosseguimento aos seus estudos ao não permitir o acesso virtual a determinadas ferramentas de ensino, muitas vezes disponibilizadas exclusivamente via plataformas de educação a distância.

Faz-se urgente tratar a educação profissional com uma política pública com recursos próprios e com garantias de continuidade que atenda a necessidades e características do seu público-alvo. Como sabemos, o modelo de desenvolvimento adotado pelo estado do Ceará é baseado no progresso econômico, sendo a atual insuficiência de pessoal capacitado para desempenhar funções estratégicas um grande empecilho para o crescimento da economia cearense. Assim, o Estado procura minimizar as consequências negativas desse quadro ao estimular a formação profissional nas escolas de ensino médio, uma vez que o setor empresarial perde investimentos e não consegue atrair novos empreendimentos, tendo em vista a qualificação profissional.

Esta tentativa ao Estado muitas vezes é dificultada pelo fato de o próprio mercado local não possuir a “cultura” de valorização da educação profissional de nível técnico, não compreendendo, portanto, a relevância da ideologia das competências para a prosperidade da carreira profissional desses jovens, bem como para o progresso econômico das organizações para as quais trabalharão. A crítica ao foco do Estado no modelo conteudista, voltado para a diplomação universitária, vem acompanhada da inquietação quanto ao abandono ou mesmo à interrupção das políticas públicas de EPT, muito em virtude de questões atinentes à instabilidade do ambiente político, as quais ameaçam a continuidade de tais políticas a longo prazo.

Nós não temos a cultura ainda, então ainda falta o mercado aqui entender o papel da educação profissional, falta o mercado entender o papel do nível técnico, né, entender ainda a questão do desenvolvimento da competência, certo? Então temos empresas que avançaram, que fazem seleção olhando pras competências, mas o nosso modelo ainda é conteudista, ainda é nível superior [...] mas enfim o que é que me preocupa?

O sucateamento das políticas públicas, as discontinuidades, enfim essas questões todas que nós sabemos que o ambiente político, ele acaba promovendo esse risco, infelizmente, a descontinuidade de políticas, eu acho que é isso (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

As políticas públicas de educação profissional visam atender a duas importantes demandas: tanto ajudam a reduzir a escassez de mão de obra qualificada em postos de trabalho específicos, como responder aos anseios de boa parcela dos estudantes com a possibilidade de um ingresso precoce no mundo laboral. No estado do Ceará, esse processo é facilitado por dois fatores: uma legislação que permite oferecer uma educação em tempo integral na qual a educação profissional de nível técnico está integrada ao ensino médio e um Estado que propicia o acesso dos alunos ao estágio curricular obrigatório e remunerado.

No decorrer dos últimos anos, notamos que o interesse crescente do poder público em fomentar as políticas de educação profissional tem se traduzido na utilização de tais políticas enquanto ferramenta estratégica de ajuste do Estado às demandas de um projeto de desenvolvimento neoliberal. Esse interesse no estímulo às políticas de educação profissional, que partiu tanto do governo federal quanto do estadual, acabou por criar uma diversidade de redes de escolas e institutos espalhados pelo país, os quais se juntaram à oferta já existente por parte de organizações sociais e instituições privadas, ensejando o problema da sobreposição na oferta de cursos técnicos. Mas o que isso pode dizer do ciclo das políticas públicas especificamente desenvolvidas no estado do Ceará nos últimos anos?

6 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ

Veremos nesta seção o ciclo de vida das políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará, baseando-nos no modelo proposto por Secchi (2010). Nessa perspectiva, analisaremos cada fase desse ciclo, da identificação do problema à avaliação da política, todas essas fases aplicadas ao contexto específico das políticas públicas de EPT implementadas em nosso estado ao longo dos últimos anos. Para isso, utilizaremos, dentre outros documentos, o conteúdo das diretrizes dos planos de governo lançadas nas campanhas das coligações vencedoras nos pleitos eleitorais estaduais de 2014 e 2018 e do Plano Plurianual do Ceará 2016-2019.

Estabelecemos ainda um paralelo entre o referido ciclo das políticas públicas e o ciclo de melhoria contínua utilizado em Administração de empresas, chamado de PDCA (Planejar, Desenvolver, Verificar e Atuar), conceito desenvolvido por Shewhart e difundido mundialmente por Deming. As atividades de monitoramento e de avaliação das iniciativas ligadas às políticas públicas de educação profissional foram acompanhadas e analisadas por meio dos dados extraídos do Documento de Avaliação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará – Programa para Resultados (PforR).

No que tange à participação, abordamos os três desenhos institucionais propostos por Avritzer (2012), conforme explicaremos a seguir. São eles: os de participação aberta, os de instituições híbridas e os de ratificação. Assim, falamos sobre a importante função educativa que a participação exerce para a democracia, não esquecendo a possibilidade de inovação no ciclo das políticas públicas quando da participação ampliada de diversos atores sociais, de diferentes tipos, no processo de tomada de decisão. O receio do uso da participação como um mero instrumento de controle social, descaracterizando o seu potencial de alterar as relações de poder, também é lembrado nesta seção.

A participação dos diferentes agentes entrevistados (incluídos aqui as lideranças políticas, os empresários, os burocratas e os diretores de escolas) no processo de elaboração das políticas de educação profissional no estado do Ceará foi analisada levando em consideração conceitos trazidos por grandes pensadores sobre a temática, como: Avritzer (2012), Dagnino (2004), Gohn (1997), Santos (2002), Serapioni (2014) e Gadotti (2014).

Em item específico deste capítulo, abordamos a educação para a cidadania como um dos objetivos propostos pelas políticas de educação profissional, estudada sob a perspectiva trazida por Dagnino (2011), a qual nos fala da apropriação neoliberal do conceito de cidadania por meio do “deslocamento de sentido”, no qual o ideário neoliberal reduz o significado coletivo da noção de cidadania a um entendimento estritamente individualista, contrapondo-se à noção de “cidadania ampliada”. O papel de tais políticas públicas na redução das desigualdades socioeconômicas é também analisado sob a ótica de uma educação profissional que forma tanto para a vida (ou seja, forma o cidadão) como para o mundo do trabalho.

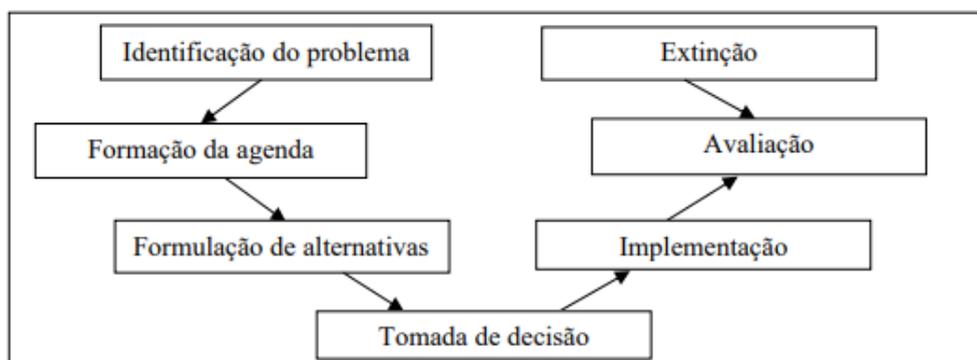
No último tópico desta seção, apontamos os maiores avanços e conquistas obtidos pela implementação das políticas de educação profissional em nosso estado no decorrer dos últimos 12 anos, dentre eles enumeramos: uma educação de qualidade que apresenta bons resultados no que se refere ao desempenho pedagógico dos alunos em avaliações internas e externas; uma boa estrutura dos prédios que abrigam as escolas as quais contam com salas e laboratórios bem equipados, um corpo docente qualificado, gestores escolares comprometidos com os bons resultados ligados tanto à empregabilidade dos alunos quanto ao ingresso deles no ensino superior; dentre outros.

Em contraponto, também expomos os grandes desafios e problemas a serem ainda enfrentados para a manutenção e expansão de tais políticas, sob a ótica dos diversos agentes entrevistados, a saber: as incertezas com relação aos recursos disponíveis para a continuidade das políticas de educação profissional em nosso estado, a falta de mecanismos de monitoramento e controle do quantitativo de alunos das escolas profissionais que ingressam no mercado de trabalho após a conclusão do curso, os desafios quanto à formação dos professores no que tange ao ensino integrado, etc.

6.1 O ciclo aplicado às políticas públicas de EPT no Ceará

Dentre os ciclos propostos às políticas públicas, optamos pela utilização do assinalado por Secchi (2010) por julgarmos ser o que melhor organiza a vida de uma política pública de modo a permitir uma visualização e interpretação mais adequada das suas diversas fases, as quais são caracterizadas pelo autor como sendo dotadas de interdependência, bem como por se apresentarem de maneira sequencial. Ressaltamos que o ciclo apresentado na Figura 07 será utilizado como uma ferramenta analítica, cuja finalidade será a de contribuir para tornar claro e didático o debate sobre a temática.

Figura 7 – O ciclo das políticas públicas



Fonte: Secchi, 2010, p. 34.

A primeira fase do ciclo das políticas públicas é a “identificação do problema”, a qual é tida como “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2010, p. 34). No caso das políticas de EPT, os problemas públicos identificados, oficialmente documentados pelo governo do Estado na Lei do Plano Plurianual 2016-2019, foram “a insuficiência de mão de obra qualificada” que se expressa na “escassez de profissionais capacitados para funções específicas”, bem como “o anseio dos estudantes em inserirem-se no mercado de trabalho” (CEARÁ, 2015, p. 130).

Lembramos que tal identificação do problema envolve a sua percepção, a sua delimitação e a avaliação da possibilidade de resolvê-lo, por parte das diferentes categorias de atores, sejam eles atores governamentais na figura de políticos e burocratas, sejam atores não governamentais

compostos, dentre outros, por grupos de interesse e pelos destinatários das políticas públicas, tais como empresários e jovens, respectivamente. Trata-se de um processo no qual consideramos que “os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos” (SECCHI, 2010, p. 35).

A segunda fase do ciclo é a “formação da agenda”. Secchi (2010) entende que na agenda política constam os vários problemas ou temas tratados como importantes do ponto de vista da comunidade política, podendo tomar a forma inclusive de um programa formal de governo ou mesmo de um planejamento orçamentário. Um exemplo disso são as diretrizes apresentadas nos dois últimos planos de governo, de 2010 e 2014, propostos pelas coligações vencedoras de ambos os pleitos eleitorais.

No plano registrado em 2010, cuja coligação era intitulada “Por um Ceará Melhor para Todos”, presidida pelo ex-governador Cid Gomes, é possível identificar a preocupação do gestor público com o desenvolvimento de políticas de EPT em nosso estado, o que se torna claro quando analisamos um dos seus três eixos principais, chamado “Por um Ceará Justo e Solidário”, no subitem “Educação, ciência e tecnologia”, em que está disposta a diretriz que sinaliza para a intenção do governo em promover a ampliação e diversificação das oportunidades de EPT no estado do Ceará.

Já no que se refere ao plano de governo da coligação vencedora das eleições de 2014, intitulada “Para o Ceará seguir mudando”, presidida pelo governador Camilo Santana, filiado ao Partido dos Trabalhadores, identificamos no Quadro 26 doze diretrizes que abordam diretamente a temática das políticas de EPT no Ceará.

Quadro 26 – Diretrizes do Plano de Governo da chapa vencedora nas eleições estaduais do ano de 2014 no estado do Ceará

1ª	Desenvolvimento de políticas de incentivos aos estudantes do ensino médio e profissional com foco na conclusão do ciclo da educação básica;
2ª	Acompanhamento da saúde física e mental dos estudantes do ensino médio e profissional, focados nas ações afirmativas e de formação do cidadão;
3ª	Desenvolvimento de estratégias para estudantes de altas habilidades que contemplem o aproveitamento de suas habilidades;
4ª	Consolidar a rede de educação profissional integrada no estado do Ceará;
5ª	Expansão do atendimento à demanda por educação profissional integrada no Ceará;

6 ^a	Desenvolver mecanismo para a alocação e atualização permanentes dos cursos técnicos e currículos da educação profissional, estruturados em ampla pesquisa e fontes de informações do contexto regional e potencial dos municípios;
7 ^a	Desenvolver parcerias com o setor produtivo na consolidação da educação profissional no estado do Ceará;
8 ^a	Desenvolver mecanismos para monitorar e inserir o egresso da educação profissional no mercado de trabalho;
9 ^a	Desenvolvimento das habilidades dos estudantes da educação profissional quando ao empreendedorismo;
10 ^a	Promoção de ações para articular o ensino médio à educação profissional, privilegiando áreas estratégicas para o desenvolvimento do Estado;
11 ^a	Implementação de políticas de incentivos às melhores práticas na educação no estado do Ceará;
12 ^a	Descentralização e fortalecimento do ensino profissionalizante, técnico e tecnológico.

Fonte: http://estaticog1.globo.com/2015/10/15/proposta_governo1404598402032.pdf.

Ao observar o Quadro 26, podemos entender que a EPT se constitui como um tema relevante para o governo estadual, segundo as diretrizes do eixo “Ceará do Conhecimento”, compondo, portanto, parte da agenda formal, também chamada de institucional, figurando como um importante problema que o poder público decidiu enfrentar.

A terceira fase do ciclo é a “formulação de alternativas”, a qual consiste no esforço de construção e combinação de soluções para os problemas introduzidos na agenda, compreendendo a definição de objetivos e estratégias, bem como o estudo das possíveis consequências pela opção de cada alternativa de solução. Para Secchi (2010, p. 37), “o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública”.

O referido autor afirma ainda que nessa etapa são elaborados os programas, os métodos, as ações e as estratégias para que se alcancem os objetivos estabelecidos para as políticas públicas. No caso da política de EPT no estado do Ceará, a ação desenvolvida foi a elaboração do “Programa de Ensino Integrado à Educação Profissional”, com a diretriz de melhorar e ampliar o ensino profissionalizante, cujo objetivo seria “atender às necessidades do mundo do trabalho, contribuindo para o desenvolvimento do Estado, para a inserção dos estudantes no mercado de trabalho e no Ensino Superior” (CEARÁ, 2015, p. 130).

A quarta fase do ciclo é a “tomada de decisão”, a qual, de acordo com Secchi (2010, p. 40), “representa o momento em que os interesses dos

atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”. Existem três formas de compreender a dinâmica de opção por uma determinada solução para o problema público, a saber: a tomada de decisão *ad hoc* – com base no estudo de alternativas –, as comparações sucessivas limitadas e as soluções que buscam problemas. O autor ainda aponta para a existência de quatro modelos de tomada de decisão usados por gestores públicos: o da racionalidade absoluta, o da racionalidade limitada, o incremental e o de fluxos múltiplos, como podemos observar a seguir, no Quadro 27.

Quadro 27 – Modelos de tomada de decisão para políticas públicas

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidades de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo / fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: Secchi, 2010.

Ao que nos parece, predomina a racionalidade absoluta nas políticas de educação profissional no Brasil de modo geral e no Ceará de modo específico. Um caso emblemático foi o estudo dos *clusters* econômicos realizado pela Seduc, o qual objetivou embasar a tomada de decisão por parte dos gestores públicos no que tange à oferta de cursos técnicos em nosso estado a partir de um critério técnico. Nesse caso, a análise das alternativas se deu com base no uso de variáveis matemáticas calculadas para permitir a otimização da tomada de decisão.

A quinta é a “implementação”, o momento em que são produzidos os resultados concretos da política pública, antecedendo os primeiros esforços avaliativos. A importância de estudá-la reside no fato de que ela pode fornecer instrumentos analíticos mais estruturados para que se possa melhor visualizar falhas e obstáculos que, porventura, possam

acometer o desenvolvimento da política pública, abrangendo inclusive, erros anteriores à tomada de decisão. Sua análise tem como elementos básicos pessoas e organizações, com interesses, competências e comportamentos variados (SECCHI, 2010).

Por transformar intenções políticas em iniciativas concretas, essa fase do ciclo acaba por envolver diferentes atores e destinatários, que atuam basicamente dentro de dois modelos de implementação de políticas públicas: o *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O *top-down* “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2010, p. 47). O *bottom-up* se caracteriza pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Ao limitar a decisão tecnológica, os implementadores apresentam maior participação na eleição do problema, na busca por soluções e na legitimação das práticas já experimentadas.

A sexta é a “avaliação”, fase “em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou; é o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes” (SECCHI, 2010, p. 49). Compreende a definição de critérios, indicadores e padrões, dividindo-se em três tipos: *ex ante* (anterior à implementação), *in itinere* (avaliação formativa ou monitoramento) e *ex post* (posterior à implementação).

Como mecanismos lógicos que embasam escolhas, os principais critérios utilizados para avaliações podem ser elencados na seguinte ordem: economicidade (*inputs*), eficiência econômica (produtividade), eficiência administrativa, eficácia (nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos) e equidade (homogeneidade da distribuição de benefícios entre os destinatários). Vale lembrar que critérios são operacionalizados por meio de indicadores, já os padrões ou parâmetros sevem para fornecer uma referência comparativa aos indicadores, e que os principais tipos de padrões são: os absolutos, os históricos e os normativos (SECCHI, 2010).

Aqui é possível estabelecer um paralelo entre o referido ciclo das políticas públicas e o ciclo de melhoria contínua utilizado na administração de empresas chamado de PDCA (Planejar, Desenvolver, Verificar e Atuar), conceito desenvolvido por Shewhart e difundido mundialmente

por Deming. Bond *et al.* (2012), ao discorrerem sobre as ferramentas para o aprimoramento do controle da qualidade, citam o PDCA como o “círculo da qualidade” útil para auxiliar no controle de processos, tendo como objetivo a melhoria contínua. Por ser uma ferramenta de gestão iterativa que se baseia em quatro fases, sua aplicação sucessiva visaria promover o controle permanente e o aprimoramento contínuo de processos e produtos desenvolvidos pelas organizações.

De acordo com Campos (2004), a primeira fase, a de planejar, corresponderia ao início de um processo; é quando se planejam as metas, os objetivos, o método que será utilizado e os recursos necessários, constituindo-se o planejamento como a diretriz de controle. A segunda fase, a de desenvolvimento, dá-se no momento em que se realiza o que foi prescrito no plano, dentro dos parâmetros por ele estabelecidos. A terceira fase, a de verificação, ocorre quando se checam os resultados alcançados e se comparam eles com as metas previamente estipuladas. A quarta fase, a das ações corretivas, corresponde ao momento em que são corrigidas as não conformidades verificadas na fase anterior, com o intuito de não mais repeti-las.

Figura 8 – O ciclo PDCA



Fonte: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoriacontinua/>.

Ao se completar tal ciclo, o processo é reiniciado com vistas a se atingir o máximo de qualidade, voltando-se, portanto, à melhoria contínua. Para isso, faz-se necessário lembrar que o ciclo PDCA costuma ser usado em processos padronizados, de modo a permitir que a aplicação de cada ação corretiva melhore de fato os processos. O estabelecimento de metas padronizadas para alcançar determinados índices facilita o uso de tal ciclo quando da verificação de imperfeições a serem corrigidas para que se atinjam os níveis de desempenho almejados, isto é, o ciclo PDCA pode ser utilizado tanto para a manutenção da qualidade quanto para a obtenção de melhorias (BOND *et al.*, 2012).

O Quadro 28 nos mostra um comparativo entre o ciclo das políticas públicas proposto por Secchi (2010) e o ciclo PDCA desenvolvido pelo engenheiro e Phd em Física Walter Andrew Shewhart (1891-1967), originalmente chamado em inglês de *Plan, Do, Check e Act*.

Quadro 28 – Comparativo entre o ciclo das políticas públicas e o PDCA

Fase	Ciclo PDCA	Fase	Ciclo das Políticas Públicas
1ª	Planejar	1ª	Identificação do problema
		2ª	Formação da agenda
		3ª	Formulação de alternativas
		4ª	Tomada de decisão
2ª	Desenvolver	5ª	Implementação
3ª	Verificar	6ª	Avaliação
4ª	Atuar		

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Diante dessa perspectiva, quando observamos as fases dos dois ciclos dispostas no Quadro 28, percebemos que a primeira fase de Planejamento no ciclo PDCA corresponderia às fases de “identificação do problema”, “formação da agenda”, “formulação de alternativas” e “tomada de decisão” no ciclo das políticas públicas apontado por Secchi (2010). Já a chamada fase de Desenvolvimento do PDCA faria alusão à de “implementação” da política pública. As últimas fases de “verificação” e “atuação” no ciclo PDCA corresponderiam, por sua vez, ao último estágio do ciclo das políticas públicas, o de “avaliação”.

A julgar pela prescrição do Banco Mundial de que o ciclo de política pública seja norteador de sua implementação e possa gerar uma avaliação pautada em indicadores confiáveis, o estado do Ceará não conseguiu atender a essa premissa. De acordo com informações do Banco Mundial (2013), dispostas no “Documento de Avaliação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará – Programa para Resultados (*PforR*) do Ceará”, referentes à medição dos resultados de programas e atividades desenvolvidas para fomentar a EPT integrada ao ensino médio, a Seduc chegou a conduzir uma avaliação inicial de posicionamentos dos alunos formados, mas não faz, sistematicamente, um acompanhamento das trajetórias da carreira dos alunos graduados, tampouco dos seus ganhos ou mesmo de sua empregabilidade.

Foi uma avaliação tida, pelo Banco Mundial, como insuficiente e esporádica, a qual buscou direcionar seu foco para os produtos e não para o impacto. Cabe salientar que os produtos principais do “Programa Ensino Integrado à Educação Profissional” são: a ampliação da oferta de ensino integrado à EPT, a readequação dos espaços de aprendizagem aos padrões básicos de funcionamento das EEEP, a adequação da oferta e dos currículos de educação profissional às vocações territoriais e indução do desenvolvimento regional, a garantia da oferta dos serviços educacionais das EEEP e o apoio às atividades de formação profissional dos alunos (IPECE, 2018).

No mesmo relatório, o Banco Mundial sugere o uso de uma operação de avaliação que apoie melhorias na medição dos resultados por meio de várias atividades, a saber: o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação para programas de EPT realizados pela Seduc, a implementação de avaliações sobre impactos dos programas de EPT no Estado e o apoio para melhorar o desenho de uma avaliação de proficiência que todos os alunos terão que realizar para testar o domínio do conteúdo ao final de seus programas.

Esta operação acompanharia os resultados – taxas de inserção no mercado de trabalho e satisfação das empresas com o treinamento realizado – como indicadores secundários para encorajar mais ainda um foco em medição e monitoramento de resultados. A avaliação também sugeriria formas para melhorar e aumentar a disseminação pública dos resultados dos programas. Isto ajudaria a melhorar a tomada de decisão pelos provedores, usuários – atuais e potenciais alunos e beneficiários, no caso, as empresas.

Ao analisarmos o último relatório do programa PforR, publicado pelo Ipece em 2018, percebemos que o “Programa Ensino Integrado à Educação Profissional” executado pela Seduc, utilizou mais de R\$ 900 milhões de reais no período que contempla os anos de 2014 a 2017, valores distribuídos em cinco iniciativas, como podemos observar a seguir no Quadro 29.

Quadro 29 – Acompanhamento dos Programas do PPA incluídos no Escopo do PforR Ceará – Posição em 31 de dezembro de 2017 (R\$ Milhões)

	Iniciativas	Execução
1 ^a	Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional	R\$ 170,87
2 ^a	Readequação da estrutura da Rede das Escolas de Ensino Integrado à Educação Profissional	R\$ 59,31
3 ^a	Garantia da oferta dos serviços educacionais das Escolas de Ensino Integrado à Educação Profissional.	R\$ 597,75
4 ^a	Adequação da oferta e dos currículos de educação profissional às vocações territoriais e indução do desenvolvimento regional	R\$ 1,64
5 ^a	Apoio a atividades de formação profissional dos alunos.	R\$ 116,94
	Total	R\$ 946,51

Fonte: Ipece, 2018.

Do Quadro 29, é possível extrair que a maior parte dos recursos destinados ao desenvolvimento de políticas de EPT no estado do Ceará foi utilizada para assegurar a oferta dos serviços educacionais das EEEP, respondendo por pouco mais de 60% do volume total disponibilizado pelo “Programa Ensino Integrado à Educação Profissional”. Isso se faz seguir dos gastos com a ampliação dessa oferta, em 18%, com o apoio às atividades de formação profissional dos alunos, no percentual de 12%, e com a adequação da oferta aos currículos de EPT, com menos de 1%.

Ainda de acordo com o referido relatório, foi possível constatar que a Seduc realizou a “Avaliação de Impacto de Programas de Educação Profissional, Formação Técnica e Formação de Professores”, por meio da aquisição de uma consultoria individual, à qual ficou encarregada tanto a responsabilidade de construir como a de consolidar um banco de dados do programa de EPT do governo do estado do Ceará, tendo apresentado um custo aproximado de R\$ 120 mil com a contratação direta (IPECE, 2017).

A avaliação de impacto consiste numa avaliação orientada para os objetivos atingidos pela política pública, a qual respon-

de a questões básicas, como saber se os objetivos planejados foram alcançados, ou mesmo se as mudanças constatadas são devidas à política. Trevisan e Bellen (2008, p. 546) afirmam que nessa modalidade de avaliação “busca-se [...] detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada”.

Ramos e Schabbach (2012) reiteram a importância do uso das avaliações para o aprimoramento do processo democrático, além de alertar em para o caráter eminentemente político do uso da avaliação de políticas públicas, podendo, inclusive, ser elemento central na disputa eleitoral. Os autores apontam ainda para a possibilidade de quatro formas de uso dessas avaliações: instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e para o esclarecimento, ressaltando a pluralidade de usuários potenciais da pesquisa avaliativa e a relevância da publicização das suas conclusões. Cabe ressaltar que a não realização de uma avaliação das políticas públicas de EPT no Ceará, até o momento, revela a falta de prioridade do estado com relação à transparência e publicidade dos dados provenientes da implementação de tais políticas.

Diante da complexidade de monitoramento e avaliação do “Programa de Ensino Integrado à Educação Profissional”, como parte das políticas públicas de EPT desenvolvidas no estado do Ceará, apontamos para a emergência do debate em torno do fortalecimento de novas formas de transparência na prestação de contas e para a necessidade de incremento da participação popular nos processos ligados à avaliação de políticas públicas no contexto democrático brasileiro (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A sétima fase do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2010) é a “extinção”, a qual depende de janelas de oportunidade como reformas em ministérios ou secretarias de governo, alterações de mandato no poder executivo ou legislativo ou a aprovação de um novo orçamento público. Secchi (2010, p. 54) destaca que “as políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido”.

Cabe salientar que o governo do estado do Ceará, no dia 7 de julho de 2021, enviou à Assembleia Legislativa a Mensagem nº 8.694, que trata da proposta de um Projeto de Lei que dispõe sobre a política de educação profissional articulada ao ensino médio no âmbito da rede pública de ensino do estado do Ceará. A ideia é transformar tal política em “política pública de Estado”, com o objetivo de garantir aos alunos a aquisição, conjuga-

da ao ensino regular, de competências profissionais que os tornem aptos para a inserção e atuação no mercado de trabalho e na vida em sociedade.

Convém lembrar que diferentemente de uma “política de governo”, aquela restrita a responder às demandas colocadas na própria agenda política interna, seja pela dinâmica econômica, seja pelo movimento político-parlamentar ou mesmo por influências externas, a “política de Estado” envolve a participação de diversas agências burocráticas, de membros do parlamento, com debates mais extensos sobre a matéria e outras instituições de discussão fora da máquina estatal. A referida política contempla ainda a realização de estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical e efeitos econômicos ou orçamentários. Outra característica particular das políticas de Estado é o fato de que costumam abranger mudanças em outras normas ou disposições legais pré-existentes, com repercussão em setores mais amplos da sociedade (ALMEIDA, 2016).

Rememoramos aqui que o projeto das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) se tornou uma política pública de governo que visa ampliar a oferta do ensino médio integrado à educação profissional no estado do Ceará. Ela foi implementada no primeiro mandato do ex-governador Cid Gomes, ainda no segundo semestre de 2008, por meio da publicação da Lei Estadual nº 14.273, e teve continuidade com a gestão do atual governador Camilo Santana, o qual demonstrou a intenção de transformá-la numa política pública de Estado ao enviar a Mensagem nº 8.694 à Assembleia Legislativa.

Dentre os objetivos específicos dessa política, presentes na Mensagem nº 8.694, temos: ampliação das oportunidades para a formação integral dos alunos, melhora nos indicadores que medem a qualidade educacional das escolas públicas de ensino médio, organização do currículo segundo itinerários formativos profissionais em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica, relação entre arranjos produtivos locais e o desenvolvimento socioeconômico com a oferta nas diversas regiões de planejamento do Estado e fortalecimento das estratégias de colaboração entre as escolas ofertantes de EPT, contribuindo para a empregabilidade de egressos (CEARÁ, 2021).

Quanto às diretrizes que norteiam o desenvolvimento da proposta pedagógica das EEEP, destacamos: a formação integral, para além da formação técnica; ensino de qualidade visando a uma formação holística, de natureza continuada; o estímulo à formação de estudantes autônomos na construção do seu projeto de vida; a preparação para inserção no

mundo do trabalho e, para além disso, a continuidade dos estudos de forma verticalizada; e a articulação permanente com o setor produtivo e de serviços, visando manter-se conectado com as constantes atualizações das demandas inerentes ao mundo do trabalho (CEARÁ, 2021).

Por fim, lembramos que a manutenção do mesmo grupo político no poder há mais de uma década tem elevado as expectativas quanto ao crescente fomento dado às políticas públicas de EPT em nosso estado, principalmente quando refletimos acerca do fato de que a extinção de uma política pública pode enfrentar empecilhos diversos, como a resistência dos beneficiários, o conservadorismo, a inércia institucional, os obstáculos da legislação ou mesmo os custos elevados de sua iniciação.

6.2 A participação dos agentes na elaboração das políticas de EPT

A década de 1990, em virtude da Constituição de 1988, foi o momento de criação das instituições participativas que teriam papel significativo no Brasil; elas envolviam três desenhos institucionais diferentes: desenhos “de baixo para cima”, que são formas de participação aberta as quais geram políticas por meio de uma grande contribuição participativa; desenhos de compartilhamento de poder, que são instituições híbridas com participação do Estado e da sociedade civil e que geram políticas com as quais representantes da sociedade civil contribuam; e desenhos de ratificação, nos quais o público aprova ou rejeita as políticas propostas pelo governo local (AVRITZER, 2012).

Avritzer (2008, p. 61), ao afirmar que “a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro”, apresenta uma tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos citados, classificando os diferentes tipos de desenho tanto pela sua capacidade democratizante como por sua efetividade/dependência do sistema político.

Ao que tudo indica um dos grandes entraves à participação dos agentes nas políticas públicas de EPT no estado do Ceará, especialmente no que tange a desenhos “de baixo para cima”, seria a não presença de uma sociedade civil forte. Em outras palavras, a falta de tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários, conduziria ao enfraquecimento da demanda por políticas participativas. Além disso, outro aspecto é apontado como obstáculo à participação pelo autor; ele

seria a falta de empatia da sociedade política para com a sociedade civil, especialmente quando se trata da transformação de uma política participativa em uma política de governo, muito em virtude da dependência do sistema político apresentada pelo modelo “de baixo para cima”.

De acordo com Serapioni (2014, p. 4835), “apesar de a participação representar um valor em si mesma, na medida em que exerce uma relevante função de educação à democracia, é importante contemplar também os resultados obtidos pela ação participativa”. Para isso, faz-se urgente que os grupos sociais menos favorecidos, compostos por cidadãos com menor acesso a recursos culturais e econômicos, registrem presença no processo de tomada de decisão com relação ao desenvolvimento de políticas públicas, contribuindo tanto para a redução das desigualdades quanto para o fortalecimento do elo existente entre direitos e participação.

De modo geral, foi constatado em nosso estudo a baixa presença dos segmentos representados pelos quatro grupos de entrevistados (empresários, burocratas, diretores de escola e políticos) no desenho das políticas públicas de educação profissional no estado do Ceará desde 2008. Nesse sentido, ganharam destaque as lideranças empresariais ao ressaltarem a sua baixa participação na elaboração de tais políticas e as lideranças políticas ao revelarem o desinteresse dos parlamentares em monitorar a execução das políticas de EPT em nosso estado.

Santos (2002) busca mostrar que os processos de libertação e democratização parecem partilhar um elemento comum: a ideia de que a participação ampliada de vários atores sociais de diferentes tipos no processo de tomada de decisão ligado à política pública consistiria numa espécie de inovação. Esses processos incluiriam, dentre outras coisas, temáticas antes ignoradas pelo sistema político, a redefinição de vínculos e identidades e o crescimento no nível de participação, verificado especialmente na esfera local.

Ao discorrer a respeito do processo de participação ampliada, como uma iniciativa que promove a luta permanente contra interesses e concepções hegemônicas, a exemplo da difusão da ideia de que a nova gramática de inclusão social traduz-se num excesso de demandas, o autor alerta para o perigo do combate frontal que pode ser realizado em desfavor da consolidação do processo participativo, fato que costuma se dar por meio de sua descaracterização por meio de cooptação – por grupos sociais superincludidos ou da integração – em contextos que lhe extraem o potencial democrático e de modificação das relações de poder. Nesse sentido, a participação passaria a se figurar como um mero processo de controle social.

Os perigos da perversão e de cooptação acabam convertendo no seu contrário os reais objetivos de reconhecimento das diferenças e de inclusão social, descaracterizando as práticas da democracia participativa que têm o intuito de, em última análise, “ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença” (SANTOS, 2002, p. 74).

A ideia de ser essencial a participação de diferentes atores sociais para a legitimação das políticas públicas converge com o pensamento de Arendt (2007) quando afirma que os governos modernos têm de conviver com a submersão das esferas pública e privada na esfera social, em que o foco da preocupação migrou do individual para o público. A autora pensa que o mundo comum, teoricamente composto pela pluralidade humana, respeitando as divergências de posição resultante da variedade de perspectivas, acaba quando é visto somente sob um aspecto, sendo-lhe permitido apenas um ponto de vista.

Desta feita, notamos que o grande perigo da descaracterização do processo participativo na elaboração das políticas públicas reside na sua consequência para a sociedade, haja vista que se corre o risco potencial de se legitimarem os interesses da esfera privada na esfera pública por meio de uma participação “disfarçada”, a qual perversamente é cooptada por interesses hegemônicos que, na verdade, possuem a finalidade principal de manter o controle social nas mãos de determinados grupos.

Com relação ao papel da participação no processo de elaboração das políticas públicas de educação no Brasil, temos que, em primeiro lugar, distinguir conceitualmente a “participação social” da “participação popular”. Nessa perspectiva, a participação social seria “aquela que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc. [...] É assim que ela é entendida como categoria e como conceito metodológico e político pelos gestores públicos que a promovem” (GADOTTI, 2014, p. 2).

De acordo com o autor, a participação social, como instrumento de aprimoramento democrático e de qualificação das políticas públicas, mostra-se essencial para que a sociedade civil organizada possa exercer o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação de tais políticas. O fortalecimento da participação social nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas tem ampliado o diálogo e expandido as relações entre governo e sociedade civil, tornando-as mais orgânicas.

No que tange à participação no ciclo das políticas de EPT no Ceará, desde a formulação até a avaliação dessas políticas, um líder dos políticos afirmou ter pouco ou nenhuma participação no ciclo das políticas públicas de educação profissional em nosso estado. O agente político ressaltou o desinteresse dos membros do parlamento cearense em acompanhar e fiscalizar o andamento dessas políticas.

“Se você perguntar ‘há regularmente um painel de monitoramento da política pública de educação pelo Legislativo? Não há um painel permanente [...] há um *accountability*⁴⁷ com um sistema de indicadores efetivo, eficaz, né, capaz de regular, de dar conta da política pública de educação no Legislativo?’ Não, esse painel não existe [...] a experiência em geral do legislativo é uma experiência me parece muito distante da definição da política de educação, salvo exceções daqueles parlamentares que tão muito vinculados tanto pela sua trajetória profissional como por sua opção” (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Contrastando com esse cenário de baixa participação de determinados membros da classe política, os líderes dos burocratas e dos diretores de escola afirmam ter um bom grau de participação pelo menos no nível de operacionalização das políticas públicas de educação profissional em nosso estado. Vale ressaltar ainda que, quando se trata de uma participação mais ativa no campo estratégico dessas políticas, esse grau de participação de burocratas e diretores ainda está aquém do ideal. A escolha dos diretores das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), por exemplo, que não se dá por um processo democrático marcado por eleições e que gera incertezas quanto à permanência desses gestores frente ao cargo, evidencia o limitado grau de participação da comunidade escolar nesse processo decisório, como podemos ver na fala de um líder burocrata:

“Os nossos gestores, eles não participam de eleição como os demais, né? Durante muito tempo teve as eleições pra escolha

⁴⁷ Para Bergamini (2020), o *Accountability* constitui uma nova “realidade” imposta pela sociedade civil ao Estado brasileiro, a qual conta com três elementos para a efetivação, a institucionalização e o fortalecimento dos espaços democráticos. São eles: a transparência (a divulgação das ações dos governantes que tornam públicas as decisões de modo que podem ser julgadas), a responsabilização dos agentes públicos (que deve ocorrer de forma permanente) e a prestação de contas (com a demonstração dos atos realizados, impondo mecanismos eficazes e efetivos para resguardar a gestão de bens, dinheiros e valores públicos).

dos outros diretores e ainda existe, né, mas pra nós da escola profissional não existia, e sempre ficava aquela dúvida, ‘e aí, até quando nós vamos ficar?’ Aí tem gestor de 11 anos, tem gente que entrou em agosto de 2008 e até hoje está, e já teve outros que já houve a troca. Então é a explicação, enquanto tiver correspondendo, dando certo, continua na gestão” (BUROCRATA, MARÇO, 2020).

Da fala, podemos apreender que a escolha dos gestores escolares não se dá de forma democrática. Ela se constitui numa seleção baseada em critérios técnicos realizada pela Secretaria de Estado, a qual acompanha e monitora constantemente o desempenho desses diretores com foco em indicadores relacionados à “taxa de rendimento”, que engloba: 1) o rendimento escolar (o número de matrículas, reprovações e abandonos); 2) a distorção idade-série; e 3) a progressão continuada (que visa combater a evasão escolar e a evitar a repetência), o que vai ao encontro do que afirmam Dardot e Laval (2016) a respeito do pensamento neoliberal que faz os gestores públicos confiarem na avaliação mais precisa e regular das competências de seus profissionais, colocadas efetivamente em prática a todo o momento; é quando o sujeito passa a valer pela sua utilidade diária, que deve ser quantitativamente medida a partir da sua força de trabalho, aproximando-se assim analogamente ao regime de sanção comumente utilizado pelo mercado, no qual se avalia o indivíduo pelo valor produzido por cada atividade realizada.

A tecnologia avaliativa aumenta a dependência no que se refere à “cadeia administrativa”, obrigando o sujeito a cumprir a meta a ele estipulada, ocasionando inclusive o constrangimento da imposição ao outro, no caso o aluno, das prioridades da instituição em termos de resultados. Nesse contexto, as transações ganham cada vez mais espaço em detrimento das relações; “a técnica de si mesmo é uma técnica de bom desempenho num campo concorrencial. Ela não visa apenas à adaptação e à integração, ela visa à intensificação do desempenho” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 345).

Uma liderança dos diretores de escola afirma não haver uma perspectiva vertical de tomada de decisão quanto aos rumos das políticas públicas de educação profissional por parte dos gestores da Secretaria de Educação do Ceará. Pelo contrário, o entrevistado enfatiza a existência de diálogo positivo entre a comunidade escolar e a gestão da pasta, especialmente quanto aos direcionamentos operacionais das EEEP.

Como diretor [...] nós temos momentos muito positivos com a Crede [Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação], com a Seduc, que jamais a gente sente numa perspectiva vertical, apenas de um lançamento de um direcionamento, né, como você disse, com uma política pública, mas os direcionamentos mais práticos, didáticos, pedagógicos ou mesmo administrativos e operacionais da escola [...] sempre há muito essa horizontalidade no sentido de escuta mesmo, né, no sentido de percepção da necessidade das escolas [...] mas assim essa consciência dessa comunicação constante, né, entre a Secretaria, as regionais e as escolas, eu acredito que é um elemento que ainda é muito presente e faz com que a gente se fortaleça, né, porque a gente se entende dentro de um conjunto maior, né, que busca essencialmente essa aprendizagem e essa transformação social (DIRETOR DE ESCOLA, SETEMBRO, 2020).

Esse processo de comunicação constante entre diretores de escolas e gestores da Secretaria de Educação do Ceará acabou por estabelecer um canal de escuta aberta entre as EEEP e a Seduc, o qual permitiu que as demandas das escolas fossem atendidas. O fortalecimento da participação da comunidade escolar, via o estabelecimento dessas comunicações cada vez mais frequentes, vem criando uma consciência capaz de melhorar o processo de aprendizagem entre alunos das escolas profissionalizantes do estado do Ceará, contribuindo, assim, em última análise, para a promoção da transformação social.

Assim, entendemos que as políticas públicas são resultado da intermediação política dos interesses dos diversos grupos de cidadãos, intermediação essa que cresce independentemente dos governos e que exige cada vez mais que as decisões públicas evitem refletir posicionamentos adversos à realização do benefício comum. Aguilar (2012) nos lembra do importante papel exercido pelo Estado no desenvolvimento das políticas públicas, que se dá especialmente pelo estímulo à pluralidade e oposição política, à participação cidadã e à liberalização da esfera pública.

Dessa forma, passamos a compreender que a nova situação política marcada por múltiplas dimensões e pela presença de atores diversificados, a qual caracteriza a democracia contemporânea, impacta diretamente na elaboração da política pública, reforçando a questão da eficácia dos governos e consolidando a necessidade de se fortalecer a correlação existente entre considerações políticas e cognitivas na decisão das políticas públicas.

A participação popular, segundo Gadotti (2014, p. 3), corresponderia “às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc”. Assim, podemos entender que o elemento fundamental que a diferenciaria da participação social são as suas formas de participação, uma vez que são exemplos de participação popular: ocupações, marchas, lutas comunitárias etc., constituindo-se, portanto, como formas de luta mais direta.

Diante desse contexto, reiteramos a posição de que “não basta criar mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas de educação sem atentar para a necessidade de criar, também, simultaneamente as condições de participação” (GADOTTI, 2014, p. 4). Reduzir as dificuldades de participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas de educação poderia significar uma participação mais qualificada e de caráter estrutural.

Essa participação, prescrita na política educacional, caracterizada por figurar como um elemento permanente, contemplaria aspectos como: reuniões com pessoas de certo entendimento técnico-científico sobre a temática que está sendo discutida e a convocação de reuniões em locais e horários adequados, as quais contassem com uma estrutura mínima e uma organização bem definida. Esse processo poderia resultar, em última análise, num modo distinto de governar.

Gadotti (2014, p. 5) nos lembra de que um dos principais obstáculos da participação popular é a falta de capacitação, especialmente daqueles que compõem os conselhos obrigatórios por lei, deixando claro que a formação para a participação se distingue daquela trazida pela ideologia da competência, uma vez que “nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista. A participação é pedagógica”.

Um representante dos empresários, ao ser indagado se houve ou não participação dos agentes do seu grupo na elaboração das políticas públicas de EPT desenvolvidas no estado do Ceará nos últimos doze anos, afirma que:

Não, infelizmente não. Eu acredito que deveria ter sido mais discutido. Nós gostaríamos de ter participado, né, então assim é como se... realmente não houve, não houve a procura por parte do Estado, foi interessante, mas eu reconheço como educador e como Fecomércio [Federação do Comércio de

Bens, Serviços e Turismo do estado do Ceará] reconheço o papel, mas infelizmente não houve muito diálogo não, não houve nenhum diálogo assim ‘vamos fazer junto, vamos discutir’ [...] eu acho que poderia ter tido sim esse diálogo, não houve, mas poderia ter tido [...] o empresário, o empresariado, o setor precisa tá forte também, né, então assim precisa de políticas públicas também da rede toda. Se o cara não consegue absorver, então o sujeito vai trabalhar aonde? (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

Do trecho, notamos que o nível de participação do empresariado na elaboração de tais políticas públicas foi baixo, com pouco ou nenhum debate prévio. O Estado não procurou os representantes da iniciativa privada com interesse no tema, prejudicando assim a eficácia na implantação de tais políticas, uma vez que a falta de diálogo no sentido de construir a política de forma integrada e participativa prejudicou, na visão do empresário, a eficácia no seu resultado. Isso foi agravado pela falta de iniciativa do poder público em fomentar também políticas de emprego e renda capazes de direcionar os estudantes egressos para o mercado de trabalho.

No que diz respeito à participação no monitoramento das políticas de educação profissional no estado do Ceará por parte dos parlamentares, um representante do grupo dos políticos nos disse:

Agora se você perguntar há regularmente um painel de monitoramento da política pública de educação pelo Legislativo, não há um painel permanente. Vamos falar, eu sei que o seu curso é de política pública, então vamos utilizar a gramática da política pública, se você perguntar: há um *accountability* com um sistema de indicadores efetivo, eficaz... Eu acho que o grande avanço em relação à política pública foi o Estado realmente ter investido, né, capaz de regular, de dar conta da política pública de educação no Legislativo não, esse painel não existe [...] o que eu posso dizer é que a minha experiência foi muito próxima à escola, agora experiência em geral do legislativo é uma experiência me parece muito distante da definição da política de educação, salvo exceções daqueles parlamentares que são muito vinculados tanto pela sua trajetória profissional como por sua opção, digamos assim, né, política de estarem próximos à política de educação (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

decisões políticas por meio de processos participativos; e a não prestação de contas por meio da divulgação de um painel de dados por parte da Seeduc para que tanto os parlamentares como a população em geral possam monitorar com mais transparência a consecução de tais políticas públicas, num processo conhecido por *accountability*.

6.2.1 A educação para a cidadania e a redução das desigualdades

Sabemos que a escola é tida como a instituição matriz a qual desempenha um papel decisivo na formação de um cidadão participativo que atue ativamente na transformação da sociedade. As Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), no que se refere à participação da comunidade escolar na sua gestão, são criticadas por não realizarem eleições para a escolha de diretores, por exemplo. Soma-se a isso o foco excessivo dado à gestão para resultados que tem como parâmetro a conquista de bons indicadores e o alcance de metas previamente estipuladas. Assim, a participação dos membros da comunidade escolar se restringe à operacionalização das políticas de EPT que são permanentemente controladas e monitoradas.

Cabe ressaltar aqui a importância dada à existência de disciplinas com conteúdo ligado à “formação cidadã” na matriz curricular dos cursos ofertados pelas EEEP; elas compõem a chamada parte diversificada do currículo e buscam transmitir aos alunos conhecimentos ligados à cidadania. Tais estudantes acabam por receber um ensino não só direcionado para o eixo profissionalizante, mas também para o desenvolvimento do sujeito enquanto cidadão detentor de direitos e obrigações. O papel do professor é fundamental nesse processo, pois, além de lecionar disciplinas propedêuticas e técnicas, eles são treinados para ensinarem matérias diversificadas voltadas para tanto para o mundo do trabalho como para a cidadania.

No entanto, notamos que o projeto político responsável por direcionar um grande volume de investimentos para a criação e expansão da rede de escolas públicas que ofertam educação profissional no estado do Ceará foi desenhado sem a previsão de participação popular, constituindo-se como uma política de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo estadual à época, com a intenção clara de suprir uma deficiência que impedia o alcance do desenvolvimento entendido enquanto crescimento econômico, ou seja, a falta de jovens qualificados para trabalhar nas empresas que aqui aportavam.

A baixa participação da iniciativa privada, em virtude da não procura do governo para estabelecer diálogo prévio, e da classe política, por motivo de desinteresse de boa parte dos parlamentares pela temática da educação, aliada à gestão escolar pouco democrática, na qual não há eleições para a escolha de diretores, os quais são selecionados por meio de critérios técnicos pelos gestores da Seduc, evidenciam o baixo nível participativo da comunidade escolar e da sociedade civil na construção e execução das políticas públicas de educação profissional em nosso estado.

Soma-se a isso o caráter precário de contratação do corpo docente que atua nas EEEP, uma vez que os professores concursados que lecionam as disciplinas das partes geral e diversificada são selecionados por meio de uma “avaliação situacional de competências específicas” e os docentes responsáveis por lecionar as aulas da parte técnica do currículo são contratados em caráter temporário via contrato de gestão firmado entre o governo do estado e o Centec, uma organização social. Os mecanismos de monitoramento e controle permanentemente utilizados para garantir uma gestão para resultados eficaz nas escolas reforçam essa precariedade dos docentes.

A formação para a cidadania ofertada na educação profissional, na fala da maior parte dos entrevistados, propaga a ideia de que a conquista da “cidadania” por parte do aluno estaria condicionada ao seu ingresso no mundo do trabalho, habilitando-o para a aquisição de uma autonomia financeira que permite o livre consumo. Assim, as políticas de EPT, ao qualificarem os estudantes tanto para os escassos postos de trabalho disponíveis como para se tornarem novos empreendedores, acabam por cumprir a missão de habilitar tais jovens para adquirir a sua cidadania com direitos e obrigações limitadas pelas leis de mercado.

O Estado, praticamente sozinho, com baixa participação da iniciativa privada, da sociedade civil e da própria comunidade política, assumiu a papel de oferecer o Ensino profissionalizante para os jovens que cursariam o ensino médio com o propósito de inserir esses estudantes no mercado de trabalho, melhorando os seus índices de empregabilidade, responsabilizando-se por torná-los cidadãos na concepção neoliberal de autonomia financeira para a liberdade de consumir. Nesse movimento, observamos que tais políticas formam um cidadão com uma baixa predisposição para a participação ativa e com uma limitada visão crítica da realidade que o cerca.

Nessa perspectiva, retomamos a discussão sobre o ciclo das políticas públicas de EPT desenvolvidas no estado do Ceará na última década

e a participação popular envolvida nesse processo. Sabemos que, quando se fala em democratização do acesso à educação profissional, podemos nos defrontar “com a limitação da oferta de vagas e condições de atendimento das diferentes realidades estruturais do país: minorias, lugares de difícil acesso, formação de docentes e adequação aos arranjos produtivos locais” (MARQUES; SOUZA, 2016, p. 867).

Podemos notar que a dicotomia público-privado invade a questão da cidadania e da cultura política dos espaços associativos. A noção de cidadania, pensada dentro de uma lógica de pertencimento e que se manifesta por meio da participação, emerge como uma espécie de contrato social que sofre mudanças ao longo do tempo e que deve ser público e universal, não devendo ser posto em oferta ao mercado, uma vez que contempla direitos civis, políticos e sociais (GOHN, 1997).

Dagnino (2004), ao abordar a crise discursiva resultante de uma “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democratizante participativo, revela-nos a resignificação do conceito de participação atribuído pelo discurso neoliberal, o qual se baseou em três pilares: 1) participação solidária – com ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social” de indivíduos e empresas; 2) perspectiva privatista e individualista – substituindo e redefinindo o significado coletivo da participação social; e 3) despolitização da participação – com pouco compartilhamento do poder de decisão. Deixamos claro que esses pilares da nova noção de participação se contrapõem ao conteúdo político do projeto democratizante, o qual consiste na efetiva partilha do poder entre Estado e sociedade civil.

Dessa maneira, torna-se evidente que o avanço do projeto neoliberal impõe riscos e limites às estratégias de um projeto político democratizante, as quais, em nosso país, consistiu tanto na noção de ampliação da cidadania – incluindo a sociedade civil como uma arena política legítima, constituída essencialmente por sujeitos políticos – quanto na perspectiva de aumento da participação da sociedade civil nos processos de compartilhamento de poder, principalmente no que se refere à tomada de decisão em meio à formulação e implementação de políticas públicas.

A maioria dos entrevistados frisou ser a educação para a cidadania um dos objetivos essenciais do ensino profissionalizante, ressaltando que a ideia de cidadania para eles está relacionada a questões de ética, de sociabilidade, de autonomia do indivíduo para tomada de decisão, de um olhar crítico sobre a sociedade para transformá-la e de o estudante se fazer entender enquanto sujeito possuidor de direitos e obrigações.

O jovem não pode levar só o conhecimento acadêmico, ele tem que levar também valores sociais, valores culturais, ele tem que caminhar com eles, ele tem que ser orientado nesse aspecto, a sociabilidade, a ética, ele tem que ser trabalhado, ele vai ter que ser despertado para isso daí [...] o Estado ele tem que oferecer esse conhecimento” (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

“o que a gente quer com todos esses espaços é que haja sim oportunidade de formar o aluno pra além de um produto pra uma empresa, mas um aluno que seja capaz de tomar decisões, que seja capaz de fazer escolhas, que consiga olhar mais criticamente e quiçá transformar essa sociedade que ele faz parte (BUROCRATA, DEZEMBRO, 2021).

Uma das maiores preocupações nossa em relação à questão de nós sermos essa escola de tempo integral e de currículo integrado é justamente essa da gente não preparar a mão de obra, a gente preparar o cidadão [...] aquele que não só acha que têm direitos, mas também que tem obrigações e que uma coisa puxa a outra e que elas não estão dissociadas (DIRETOR DE ESCOLA, OUTUBRO, 2020).

Um líder político entrevistado apontou o estágio obrigatório oferecido nas EEEP, remunerado pelo Estado, como um fator decisivo na preparação desses alunos para uma cidadania, a qual entende estar sobremaneira condicionada à inserção no mercado de trabalho, considerando que a remuneração obtida por esses estudantes por meio da bolsa estágio os colocá-los-ia numa condição de autonomia pela capacidade de consumo. Nesse raciocínio, o acesso do aluno aos recursos financeiros geraria uma “responsabilidade” no jovem, a qual contribuiria para a sua formação pessoal enquanto cidadão.

Porque o estágio tem uma bolsa, tem o equipamento de proteção individual, tem a alimentação, tem transporte, tem um professor monitor, tem o coordenador do estágio, ou seja, é um processo bem amplo. Eu acho que é o grande diferencial. Só o Ceará faz isso no Brasil, esse estágio obrigatório e remunerado, remunerado pelo Estado e não pela empresa [...] isso faz uma diferença porque aquele dinheiro que ele recebe, aquele meio

salário mínimo, ele já começa a se inserir no contexto financeiro e responsabilidade, né? É um jovem, é uma pessoa menor de idade que tá ali com um determinado recurso que vai fazer uso e tal, traz outra questão também de formação cidadã nesse processo, né? De formação pessoal” (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Essa perspectiva de cidadania vai ao encontro do que afirma Dagnino (2001) ao nos trazer o significado dramático da apropriação neoliberal do conceito de cidadania, alertando-nos que o ideário neoliberal reduz o significado coletivo da noção de cidadania a um entendimento estritamente individualista, como se pode ver no trecho a seguir:

Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania (DAGNINO, 2004, p. 106).

É um conceito que se contrapõe à noção de “cidadania ampliada”, à busca de implementar um projeto de construção democrática com base na transformação social, impondo, de acordo com Dagnino (2004), uma nova sociabilidade com um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social e apoiando a constituição de sujeitos sociais ativos com poder de reivindicação ao acesso, à inclusão, à participação e ao pertencimento a um sistema político já dado.

Sabemos que o Brasil, e mais especificamente o estado do Ceará, vem ampliando investimentos em educação profissional nos últimos anos sob a justificativa de promover o desenvolvimento da região e, por consequência, reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido, a educação voltada para a cidadania e para o mundo do trabalho é vista como aquela que objetiva mitigar as diferenças socioeconômicas que marcam a vida dos jovens do nosso estado. A Figura abaixo mostra a opinião dos entrevistados sobre o papel da oferta de uma educação profissional pública na redução das desigualdades.

Figura 10 – Nuvem de palavras das entrevistas tendo como parâmetro a redução das desigualdades sociais propiciadas pelos investimentos públicos em EPT



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Para a maior parte dos entrevistados, o Estado vem cada vez mais assumindo a responsabilidade de oferecer uma educação profissional gratuita com acesso universal, principalmente pelo seu poder de investimento na construção e manutenção da extensa rede pública de escolas profissionais existentes no país. Essas instituições assumiram a função de destinar a seus alunos um ensino profissionalizante de qualidade, devidamente integrado ao ensino médio, possibilitando aos estudantes a chance de melhorar seu padrão de vida por meio da sua inserção imediata no mercado de trabalho formal ou mesmo informal.

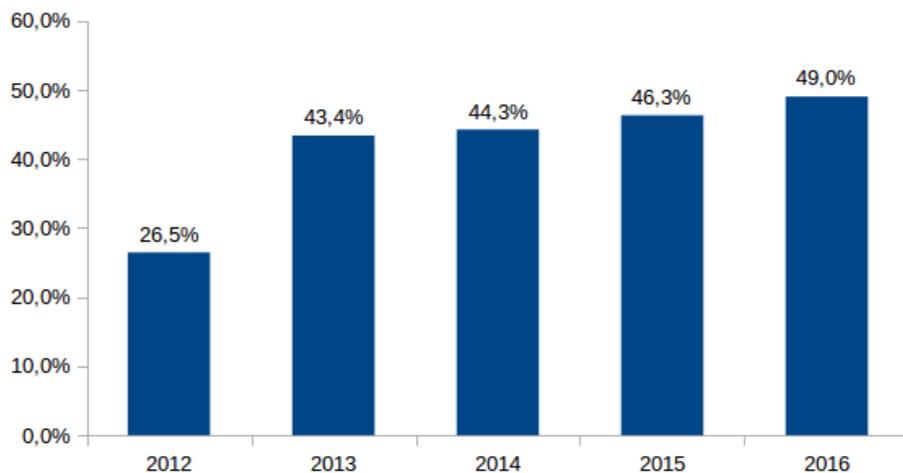
A crescente mobilização de recursos públicos destinados à EPT por meio de programas e ações tem se apresentado como um diferencial para o estado do Ceará. O foco na oferta desse tipo de formação representa um esforço do poder público no sentido de beneficiar, principalmente, os filhos da população carente do nosso estado. É um ensino que amplia o leque de oportunidades para os estudantes e contribui para promover a equidade social. Dessa forma, ao aprimorar a consciência social, a educação profissional acaba por melhorar o grau de criticidade dos jovens.

A escola profissional busca formar o aluno para que ele se habilite formalmente para o exercício de alguma função técnica de nível médio,

sugerindo uma carreira inicial para o estudante, não obstante a possibilidade de prosseguimento nos seus estudos rumo ao ensino superior. A ideia é que isso acaba ampliando o leque de oportunidades de escolha do estudante, constituindo-se como um fator de possibilidade para a redução das desigualdades sociais, as quais se traduzem muitas vezes na falta de acesso a uma educação de qualidade que promova a transformação de vida do aluno.

O estado do Ceará assumiu a inteira responsabilidade no longo prazo, incluindo aqui o ônus financeiro do estágio, de habilitar profissionalmente seus estudantes para que eles pudessem ingressar no mundo do trabalho, fato que se deu por meio de verdadeiras políticas de Estado que perpassaram por diferentes gestões, favorecendo, assim, o mundo empresarial, que teve a sua demanda transformada em pauta prioritária na agenda política estadual. Em que pese o fato negativo de não se ter uma avaliação da política pública para mensurar seus impactos na comunidade, bem como aferir a repercussão dos seus resultados, a grande parcela de estudantes que ingressam no ensino superior materializa o sucesso dessas políticas.

Gráfico 13 – Percentual de aprovação de alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) na universidade, nos anos de 2012 a 2016, no Ceará



Fonte: Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação Profissional, Seduc, 2017.

Como podemos ver nos dados apresentados pela Seduc sobre as EEEP, de um percentual de 26,5% de alunos aprovados na universi-

dade em 2007, registrou-se um salto para 49% de aprovação no ensino superior em 2016. Assim, o número de aprovações de estudantes das EEEP em universidades públicas e privadas praticamente dobrou no intervalo de tempo que compreendeu os anos de 2012 e 2016, traduzindo-se num indicador de sucesso para as políticas públicas de educação profissional desenvolvidas em nosso estado desde 2008, com tendência de crescimento.

Quando falamos no papel desempenhado pela educação profissional na redução das desigualdades sociais, devemos levar em consideração que, enquanto a política pública de educação profissional age como política pública isolada, ela se mostra incapaz de reverter o atual quadro desigual que marca nossa sociedade. Entretanto, parece consenso entre os entrevistados que as EEEP têm se mostrado um importante fator na redução de desigualdades em virtude de ofertarem aos alunos da rede pública uma infraestrutura diferenciada e uma gestão escolar voltada para resultados, fato que acaba oportunizando a esses estudantes, além da inserção imediata no mercado de trabalho, o ingresso em universidades públicas e particulares, multiplicando assim o leque de opções para o jovem que deseja trabalhar e/ou prosseguir nos estudos.

6.3 Avanços e desafios das políticas públicas de EPT no Ceará

As políticas públicas de educação profissional fomentadas em nosso estado desde o ano de 2008 contribuíram tanto para produzir resultados positivos, repercutindo em inúmeros benefícios para o seu público-alvo, quanto no sentido de evidenciar os problemas existentes na rede de educação profissional e apontar os desafios a serem enfrentados para sua continuação e expansão.

No que tange aos avanços e às conquistas das políticas públicas de EPT no estado do Ceará, a maioria dos entrevistados enfatizou que o desenho inicial atribuído à política oportunizou a obtenção de financiamentos que propiciaram a criação e expansão da rede de escolas profissionais, constituindo-se, portanto, como um grande avanço. Além disso, foram apontados aspectos como: 1) a postura ativa do Estado em acreditar nessa modalidade de educação; 2) o melhor índice de empregabilidade; 3) o aumento na quantidade de alunos que ingressaram no ensino superior; e 4) o empoderamento dos docentes lotados nas EEEP a partir de processos seletivos específicos.

Eu acho que o grande avanço em relação à política pública foi o Estado realmente ter investido, ter acreditado na escola profissionalizante [...] o governo do estado aqui demonstra parceria, demonstra acreditar, então eu acho que é interessante (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

Eu avalio primeiramente que o desenho foi muito bem sucedido com os gestores que tavam à frente da Secretaria em 2007 que conceberam [...] isso é mérito de quem tava, de quem conseguiu fazer a leitura do momento e as oportunidades de financiamento [...] foi uma decisão muito acertada ter uma cultura de seleção de professores, né, uma seleção que [...] permite que você tenha um engajamento diferenciado (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Como eu já falei aqui com você que é da... da empregabilidade, da inserção na universidade, do empreendedorismo, né, todos já relatados. Então, assim, e fora também a gente sentir um empoderamento mesmo dos professores que atuam na educação profissional, né, são engajados, têm boa parte do bônus eu diria por todo esse sucesso, por todo esse êxito (DIRETOR DE ESCOLA, SETEMBRO, 2020).

Uma das lideranças entrevistadas, um representante do grupo dos políticos, enfatizou como a maior conquista das políticas públicas de EPT no estado do Ceará a consolidação de uma extensa rede de escolas, que se destaca tanto em termos qualitativos como em quantitativos, distribuídas por praticamente todo o território cearense. Para esse entrevistado, são instituições que propiciam a entrega de futuros profissionais com uma formação mais alinhada às demandas do setor produtivo e que, portanto, cumprem a sua missão de atuar como verdadeiro fator de atratividade para grandes investimentos.

Bom, eu acho que o nosso grande avanço foi constituir uma rede de educação forte, forte no estado do Ceará, numerosa, que tem abrangência no estado em todo o território cearense. Eu acho que a grande conquista é dessa oferta e a gente colocar aí à disposição do estado do Ceará, das forças de produção, bons profissionais. Nós colocamos bons profissionais com for-

mação sólida, integral e integrada. Eu acho que a gente poder ter essa rede no Ceará faz do Ceará um estado mais atrativo até pras empresas que estão fora. Essa é a nossa grande conquista (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Lembramos que, para Secchi (2010, p. 125), o resultado de uma política pública se traduz no “efeito da política pública sobre os seus destinatários e sobre a capacidade de resolução ou mitigação do problema para a qual havia sido elaborada”. Nesse contexto, podemos notar que os grandes avanços e conquistas dessas políticas, de acordo com os entrevistados, giram basicamente em torno de dois aspectos mais relevantes: o primeiro, que diz respeito aos seus destinatários, ou seja, os estudantes que aumentaram tanto o seu índice de empregabilidade como o de ingresso no ensino superior, e o segundo, que se refere à capacidade que tais políticas tiveram em dar resposta ao problema tido como público da falta de mão de obra qualificada para atrair investimentos provenientes do capital nacional e estrangeiro para o estado do Ceará.

A maior parte dos entrevistados atribuiu os resultados positivos da política ao desenho bem-sucedido do seu modelo, posto em prática graças ao grande volume de investimento público destinado a financiar a construção, manutenção e expansão da sólida rede de escolas profissionais no estado do Ceará, como podemos ver na Figura 11.

Figura 11 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro os avanços e as conquistas das políticas de EPT no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A Figura 11 mostra que as palavras às quais os entrevistados deram maior destaque como avanços e conquistas remetem: 1) à atuação permanente do Estado frente aos crescentes investimentos demandados para o crescimento e a manutenção da rede de EEEP no Ceará; 2) ao melhor desempenho escolar em termos de resultados obtido pelos alunos da escola pública profissionalizante quando comparado ao das demais escolas estaduais de ensino regular; 3) qualidade e dedicação dos professores que compõe o quadro de profissionais da escola; 4) transformação que as EEEP estão proporcionando aos estudantes ao habilitá-los formalmente ao exercício de uma atividade profissional e, portanto, melhorar o seu grau de empregabilidade no mercado; e 5) o dinamismo e a inovação trazidos pela EPT vieram para cobrir um *gap* (lacuna) existente na formação da mão de obra local.

Visualizam-se ainda, como fatores positivos: 6) a consolidação de um sistema de ensino que integra a EPT ao ensino médio; 7) a continuidade das políticas públicas de EPT; 8) o empoderamento dos alunos ao ter a oportunidade de poder escolher acessar o mercado de trabalho, o ensino superior ou ambos; 9) o desenvolvimento nesses estudantes de competências ligadas às exigências da iniciativa privada, como é o caso das competências socioemocionais e do empreendedorismo; 10) a infraestrutura de qualidade das escolas, aliada ao permanente acompanhamento da gestão no que se refere ao alcance de resultados; e 11) o esforço coletivo em torno da promoção de parcerias com instituições públicas, privadas ou mesmo do terceiro setor que dinamizem a oportunidade de intercâmbio de conhecimento, pesquisa e estágio.

No tocante à qualidade da educação ofertada pelas escolas estaduais de educação profissional (EEEP), o líder dos burocratas afirma:

Todos os estados que têm educação profissional no modelo de integral e integrado, ele tem resultados diferenciados. Isso acontece em todos os sentidos, em todo país e talvez até em outros lugares do mundo, esse modelo que é bem sucedido. No caso do estado do Ceará, me parece que têm fatores adicionais além do modelo de atrair alunos com melhor desempenho acadêmico, ele também traz uma dimensão de concentração, por exemplo, de carga horária do professor na escola. Isso ajuda muito, você ter um diretor de escola que tenha uma seleção diferenciada, né, 100% técnica é um fator importantíssimo e estímulos assim... essa base técnica também, essa parceria

com o Centec, eu acho que ela agrega muito valor ao modelo de educação profissional (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Do trecho, é possível notar que o padrão de qualidade atribuído à educação profissional oferecida pelo estado do Ceará foi conquistado em virtude de motivos que vão além do fato da EPT ser ofertada de modo integrado ao ensino médio e em escolas de tempo integral, incluindo fatores que particularizam o modelo utilizado em nosso estado, como é o caso da seleção de alunos, da concentração de carga horária do professor, dos diretores selecionados por critério técnico e da parceria com o Centec no que tange à contratação de docentes responsáveis pelo ensino profissionalizante. Tais fatores, na visão do entrevistado, acabam por gerar resultados positivos que apontam para um padrão de qualidade marcado pela excelência.

Como podemos perceber, são considerados como requisitos de qualidade que tornam a educação profissional ofertada pelo estado do Ceará uma referência nacional na questão de resultados: 1) a seleção de alunos com melhor desempenho acadêmico; 2) a escolha diferenciada de diretores pelo critério técnico; 3) a concentração da carga horária integral do professor da base comum em uma só escola; e 4) a parceria desenvolvida com o Centec quanto ao recrutamento de docentes da base técnica.

A esse respeito, as lideranças dos diretores de escola e dos políticos ainda citam mais quatro fatores como relevantes para a qualidade da EPT ofertada pelo estado do Ceará. São eles: 5) a oferta de um ensino profissionalizante integrado ao ensino médio em escolas de tempo integral; 6) a existência de um estágio obrigatório e remunerado para todos os estudantes; 7) a constante qualificação e o treinamento contínuo dos professores; e 8) o alto nível de investimentos direcionados para construção e manutenção da infraestrutura dos prédios que abrigam as escolas e os seus respectivos laboratórios.

Primeiro esse modelo dela ser integral, integrada, né? Ela é integrada à educação profissional, ela tem uma carga horária ampla. Isso é importante [...] essa questão do estágio é um outro fator que faz a diferença [...] as escolas de educação profissional são as melhores escolas do estado em todas as avaliações [...] E o estado do Ceará, ele não foi econômico ao investir nessas escolas [...] não mediu esforços, mesmo com a realidade econômica complexa de fazer um investimento muito forte, né? Em relação, por exemplo, laboratório, nós te-

mos laboratórios aqui que até as universidades não têm às vezes (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Há uma série de fatores, externos e internos, e isso decorre muito do protagonismo social, a ação de agentes históricos, né, de cada educador [...] tendo um investimento nos recursos de manutenção pra que as escolas se adequassem a receber os cursos técnicos, a equipar laboratórios, a treinar pessoal, a própria formação humana, os professores e gestores passaram por constantes treinamentos, formações, qualificações (DIRETOR DE ESCOLA, OUTUBRO, 2020).

A Figura 12, exibida a seguir, mostra-nos que a maior parte dos entrevistados associa o bom padrão de qualidade da educação profissional ofertada pelo governo do estado do Ceará, por meio das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), a fatores como: o investimento realizado pelo Estado na estrutura dessas escolas (incluindo laboratório e equipamentos), o modelo de ensino em tempo integral (com carga horária ampliada) e com currículo integrado (bases técnica e geral, com disciplinas como “Projeto de Vida” e “Empreendedorismo”), a carga horária dos professores concentrada em uma só escola, a seleção de diretores por critério técnico e de alunos por desempenho acadêmico e a oferta de um estágio que auxilia na formação profissional dos estudantes.

Figura 12 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro a qualidade da educação profissional ofertada no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

No que tange aos fatores que contribuem para a construção do padrão de qualidade das EEEP, instituições que ofertam EPT no estado do Ceará, destacam-se: a escola, pela boa infraestrutura composta por salas de aula novas e laboratórios bem equipados; o professor, que além de ser submetido a um processo seletivo específico para atuar nessas escolas é orientado por uma gestão para resultados; a diversidade de cursos técnicos, distintos eixos tecnológicos e matrizes curriculares disponibilizadas aos alunos, os quais entram nessas escolas por meio de uma seleção baseada no seu desempenho escolar no ensino fundamental. Tais cursos, ofertados de modo integrado ao ensino médio, são todos incluídos numa jornada de tempo integral, propiciando ao aluno uma carga horária de ensino mais ampliada.

Assim, o padrão de qualidade conquistado pelas EEEP em termos de resultados é justificado pela atuação conjunta de diversos fatores que se explicitam sob dois polos claros: o do “aluno”, que é previamente selecionado por sua trajetória de desempenho escolar e estimulado a permanecer na escola em tempo integral, além de receber uma recompensa financeira pelo estágio realizado, e o da “escola”, que seleciona tanto os gestores como o corpo docente de acordo com critérios técnicos pré-estabelecidos, determinando que os professores ali lotados cumpram de forma integral sua carga horária, transparecendo assim os fundamentos de uma gestão para resultados.

Ao analisar as falas de um líder político e de um empresário, é possível notar que há uma discussão em torno da quem deveria assumir a responsabilidade pela oferta de uma educação profissional de qualidade em nosso estado. Como podemos observar abaixo, para o líder político, a falta de iniciativa dos empresários faz com que o Estado se veja obrigado a assumir essa responsabilidade praticamente sozinho:

O reconhecimento nacional da qualidade do ensino público no nosso estado hoje é uma marca de nossas gestões governamentais. Interessante que as empresas, como sempre, ficam esperando que o poder público se movimente neste sentido, dando uma contribuição muito reduzida neste processo (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Em contraponto, um líder dos empresários afirma que o Estado não pode transferir toda a responsabilidade pela oferta de uma educação profissional de qualidade à iniciativa privada:

Olha, o estágio obrigatório, seria muito bom que todos tivessem essa oportunidade e possibilidade de ir ao estágio. Infelizmente muitas vezes o Estado quer transportar, quer transferir pra iniciativa privada uma responsabilidade que é dele e transfere, e isso não pega, porque ele incentiva as empresas, as empresas vivem do lucro, nós tamos falando de outra coisa aí, então ela tem o interesse no profissional, mas o Estado precisa estar junto também incentivando (EMPRESÁRIO, SETEMBRO, 2020).

A existência de uma grande rede hoje formada por 131 Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), instituições que possuem um padrão de qualidade diferenciado das demais escolas de ensino regular, revela que o estado do Ceará tem assumido cada vez mais a responsabilidade de educar os jovens para o mundo do trabalho, evitando o desinteresse pelo estudo e a evasão escolar. Entretanto, um líder político aponta que tais instituições falham ao não serem acessíveis a todos os jovens:

Eu defendo para todos, é isso que eu disse, eu acho que a gente tem que fazer esta política pública universal, para todos, porque nós estamos num momento de crise estrutural do emprego, do mundo do trabalho, portanto nós não podemos jogar ao léu esses milhares de estudantes. A gente deveria ter uma política universal que conjugasse a educação para o mundo do trabalho com competências socioemocionais e, por outro lado, pensar como é que nós podemos de fato ter uma política ampla de incentivo à permanência na escola (POLÍTICO, MARÇO, 2021).

Ao falar da articulação entre escola e trabalho, remontamos ao estágio, no caso do Ceará, remunerado pelo estado, o qual acaba figurando como um verdadeiro incentivo à não evasão escolar, além de funcionar como um facilitador, uma janela de oportunidade para a entrada desse estudante no mundo do trabalho, a qual encurta a distância existente entre a escola e o mercado de trabalho. A fala de um representante dos líderes dos burocratas revela que o ônus financeiro do estágio é assumido pelo poder público, enquanto o bônus de se ter um profissional formado nos moldes requeridos pela organização ao fim do estágio é da iniciativa privada.

Então veja, é isso que eu to tentando destacar, agora o estágio que o Estado paga e assume esse ônus, ele é um diferencial que permite a parceria e a atratividade dos alunos, né, com o maior desempenho acadêmico, mas talvez a limitação é essa estabilidade a longo prazo. O ideal é que ele pudesse convencer os empresários a arcarem com esse custo da bolsa estágio (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

O estágio se constitui como um elemento gerador de vantagem competitiva para o estudante da educação profissional quando se trata de sua inserção no concorrido mercado de trabalho, é o que nos fala um diretor de escola:

O estágio é muito importante assim, sabe, eu considero o estágio muito importante, eu tenho uma teoria, né, a respeito do estágio: que o estágio ele promove um clique na cabeça do estudante, né, porque por mais que você prepare os meninos durante 2 anos e meio pra entrada no mundo do trabalho, quando ele chega no mundo do trabalho, é completamente diferente e aí lá dentro ele tem o estalo, tem aquele ligou, o clique, que tava ali desligado (DIRETOR DE ESCOLA, NOVEMBRO, 2020).

Nesse raciocínio, Haguette *et al.* (2016) revelam que as escolas de melhor desempenho pedagógico na rede pública do estado do Ceará são caracterizadas por onze fatores, dentre os quais o estágio aparece como um dos principais, pois, junto às tarefas noturnas, ao tempo de aulas cheio, à autodisciplina e ao desejo de aprender em função de uma mobilidade social, tende a contribuir para os bons resultados obtidos pelos estudantes nessas escolas.

O segundo deles é o “desejo de aprender”, que também se manifesta por meio do desejo de se qualificar para o exercício de um ofício que, provavelmente, será responsável pela mobilidade social do estudante. Um ponto que chama atenção é a influência decisiva que a seleção externa (a qual aniquila os alunos com mais dificuldades com os estudos), a crença dos pais no estudo como caminho viabilizador da mobilidade social e os fatores internos aos próprios jovens exercem sobre o bom desempenho dessas escolas.

O terceiro é a “autodisciplina coletiva”, que conduz a um clima de estudo marcado pelo silêncio como rotina dessas instituições, sem registro

de violência ou uso de drogas. Vale ressaltar que o fator localização, para essas escolas, tem um impacto significativo e decisivo na consolidação das desigualdades socioeconômicas. O quarto é o “tempo letivo”, que é cumprido quase que integralmente em virtude da motivação dos alunos para a aprendizagem. Os autores alertam para a urgência de se dar uma maior importância a ele na análise da qualidade da aprendizagem e na elaboração de políticas educacionais.

O quinto é o “tempo integral”, do qual se infere que o abandono ou a evasão escolar sejam menores do que aqueles encontrados nas instituições de ensino públicas comuns, ampliando o quadro de tempo efetivamente dedicado aos estudos por parte dos jovens. O sexto é o “núcleo gestor” responsável por condensar os fatores de qualidade já descritos, fazendo surgir uma verdadeira organicidade dinâmica na escola, a qual conta com um planejamento participativo surgido da sintonia entre esse núcleo e os professores.

O sétimo são os “professores”, que, em sua maioria, trabalham numa única escola e não exercem outra atividade além da docência; contudo, Haguette *et al* (2016, p. 620) atentam para a “necessidade de aperfeiçoamento dirigido para a eliminação de lacunas da formação e a adaptação às novas exigências de conhecimento”. Nesse sentido, temos que a formação profissional específica dos professores se apresenta hoje como um dos mais importantes aspectos para a educação do século XXI, especialmente no que tange à ação docente e, por consequência, à qualidade do ensino, à profissionalização, à formação inicial e continuada como compromissos éticos básicos (THERRIEN *et al.*, 2016).

O oitavo é a “cultura interna das escolas”, que se traduz na coesão a respeito dos objetivos da escola, da aprendizagem e da disciplina por parte dos sujeitos escolares. O nono são as “deficiências e obstáculos à aprendizagem”, que residem, especialmente, no precário nível de aprendizagem que os alunos adquirem no Ensino Fundamental, um problema que passou a ser investigado pela análise da exclusão intraescolar, a qual se dá de três maneiras: pela dificuldade de acesso, pela evasão e pela ausência de aprendizado dentro da escola. Nesse sentido, “pode-se dizer que o despreparo mina os esforços da escola por dentro, de maneira imperceptível, um pouco como o cupim enfraquece madeiras que suportam um telhado” (HAGUETTE *et al.*, 2016, p. 621).

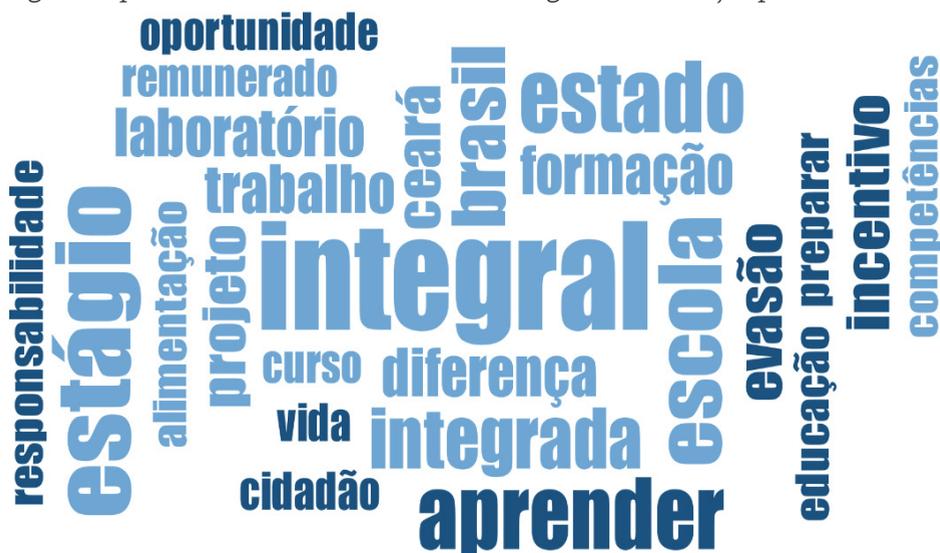
O décimo é a “infraestrutura” que, por exercer um efeito sobre os resultados acadêmicos dos alunos, é posta como um fator relevante para o estudo; assim, nos dizeres dos professores, do núcleo gestor e dos alunos

pesquisados, essas escolas não possuem uma infraestrutura satisfatória. O décimo primeiro são as “artes e esportes”, que, apesar de não se observar, nessas escolas, uma ênfase demasiada nesse aspecto, nenhum estudante parece sentir falta disso. Ao finalizarem a caracterização das “melhores” escolas, os autores ressaltam o progresso inquestionável que elas representam, reconhecendo, no entanto, que seus resultados não condizem com a realidade da maioria das escolas pertencentes à rede pública.

Em nossa pesquisa, o estágio, o tempo integral e a infraestrutura respondem pelos principais aspectos que influenciam no melhor desempenho pedagógico apresentado pelos alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) quando comparado aos resultados alcançados pelos estudantes das demais escolas regulares da rede pública estadual de ensino.

Considerando o estágio como um dos principais fatores que influenciam no bom desempenho pedagógico dos alunos das EEEP, apresentamos a seguir a Figura 13, a qual mostra que a maioria dos entrevistados atribui o bom desempenho de tais alunos, para além do estágio, ao ensino em tempo integral que é oferecido em todas as EEEP.

Figura 13 – Nuvem de palavras das entrevistas tendo como parâmetro o estágio obrigatório para os alunos do ensino médio integrado à educação profissional



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Em outras palavras, boa parte dos entrevistados atribui a redução da evasão escolar no ensino médio, e a conseqüente elevação do inter-

esse dos estudantes pelo estudo, à oferta de uma educação profissional integrada ao ensino médio em escolas de tempo integral. Na visão deles, o estágio remunerado, como parte dessa jornada integral de estudos, funciona como um incentivo à permanência desses jovens no ambiente escolar. O Estado, por meio de tais escolas, assume a responsabilidade de preparar os alunos para o mundo trabalho, especialmente ao propiciar a aprendizagem de competências demandadas dos trabalhadores. Além disso, o ensino em tempo integral, ao disponibilizar disciplinas voltadas para a construção do projeto de vida dos estudantes, acaba auxiliando na sua formação enquanto cidadãos.

O estágio é tido como fundamental para a boa formação do aluno da EEEP, correspondendo à parte prática do ensino profissionalizante, funcionando como uma extensão da escola. Nele, os alunos são inseridos num contexto organizacional para logo se adaptarem à dinâmica ambiental de uma empresa. Lembramos que as horas de estágio compõem uma parte significativa da carga horária obrigatória a ser cumprida para obtenção do certificado de conclusão do curso técnico. O Estado concede, a título de incentivo para evitar a evasão escolar ou o abandono do curso, uma bolsa remunerada para cada aluno das EEEP, deixando os empresários numa situação confortável de apenas usufruir dos serviços prestados pelos estagiários sem qualquer ônus financeiro.

Assim, podemos entender que o estado do Ceará arca integralmente com os custos do estágio ofertado nas EEEP com o intuito claro de estimular a permanência do estudante no ambiente escolar até a conclusão do curso técnico e do ensino médio. Isso é feito por meio da ampliação das parcerias dessas escolas com instituições do setor privado ou mesmo do terceiro setor. Nesse sentido, o estágio oferecido aos estudantes do ensino médio integrado à EPT atua tanto como uma janela de oportunidade para ingresso do aluno no mundo do trabalho como permite ao gestor público atualizar a oferta de cursos às exigências do setor produtivo.

Vale lembrar outras vantagens atribuídas ao estágio, relatadas pelos entrevistados. São elas: a oportunidade concedida a esses estudantes de vivenciarem uma experiência laboral de estágio, o qual inclusive pode constar em seu currículo como um diferencial numa eventual seleção de emprego; o desenvolvimento das competências chamadas “socioemocionais” que, diante da perspectiva atual de dinamismo e competitividade do mercado de trabalho, apresentam-se como elementos positivos e distintivos no processo de formação desses alunos; e a incorporação na grade curricular da disciplina de empreendedorismo, a qual busca capacitar os

alunos para criarem as suas próprias oportunidades, tendo em vista a falta de emprego para todos.

Diante disso, notamos que a proposta de um currículo que busca promover nos alunos tanto o desenvolvimento de competências valorizadas pelo mercado de trabalho como a assimilação de conteúdos voltados para a capacidade de empreender possui o intuito claro de combater a desocupação da população jovem do nosso estado, por meio de duas estratégias: a primeira seria a de inserir os estudantes certificados com alguma habilitação profissional de nível técnico no mercado de trabalho formal e a segunda levaria em consideração a possibilidade de que não há empregos para todos e, portanto, seria necessário educar os jovens para que possam também ser empreendedores, mesmo que atuando na informalidade.

Do ponto de vista empresarial, as políticas públicas de EPT suprem as necessidades de formação e qualificação da mão de obra local, ampliando a oferta de profissionais formalmente habilitados, tão necessária para alavancar muitos dos negócios que aportam no estado do Ceará. Contudo, quando olhamos sob a perspectiva do aluno, o cenário é preocupante, uma vez que a demanda por trabalhadores no mercado de trabalho formal interno não acompanha o ritmo de crescimento do número de estudantes certificados. Além disso, para os que desejam ingressar no mundo do trabalho pela via do empreendedorismo, as oportunidades que se apresentam muitas vezes se mostram economicamente inviáveis e insustentáveis no médio e longo prazo.

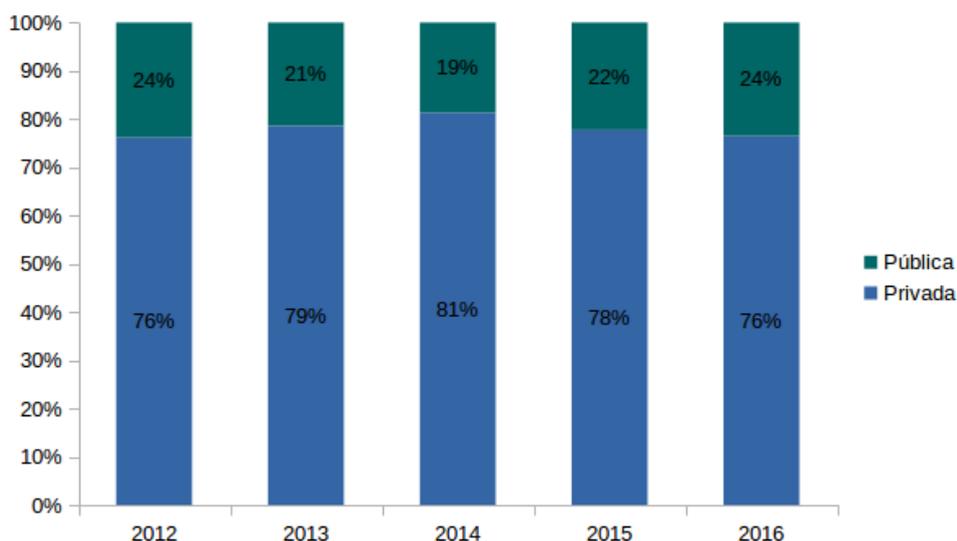
Tabela 7 – Alunos com ciclo completo de formação profissional integrada ao ensino médio no Ceará

Ano	% de alunos diplomados
2008 – 2010	80%
2009 – 2011	81%
2010 – 2012	83%
2011 – 2013	85%
2012 – 2014	83%
2013 – 2015	82%
2014 – 2016	83%
2015 – 2017	87%

Fonte: Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação Profissional, Seduc, 2017.

No que se refere ao crescimento do número de estudantes certificados, temos que a aposta do estado do Ceará em acreditar nessa modalidade de ensino acabou por atingir o objetivo de formar uma mão de obra devidamente qualificada para atrair investimentos privados, bem como de suprir a falta de trabalhadores com especializações técnicas disponíveis para as empresas que aqui já se encontram instaladas. A consolidação de uma extensa rede de escolas profissionais com um padrão de qualidade diferenciado no que diz respeito a recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis, terminou por influenciar na melhora do nível de empregabilidade dos estudantes, assim como contribuiu para aumentar o índice de aprovação no ensino superior, inclusive com o ingresso em universidades públicas.

Gráfico 14 – Aprovação na universidade de alunos das EEEP, por natureza jurídica dos estabelecimentos de ensino, nos anos de 2012 a 2016, no Ceará



Fonte: Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação Profissional, Seduc, 2017.

No Gráfico 14, é possível notar que, entre os anos de 2012 e 2016, os percentuais de aprovação de alunos das EEEP em universidades públicas se mantiveram estáveis, tendo seu menor percentual registrado em 2014, quando apenas 19% dos estudantes que conquistaram o acesso ao ensino superior foram aprovados para ingressar em instituições públicas. Destacamos que o maior percentual, que representa menos de um quarto do

total de alunos aprovados nas universidades, foi atingido tanto em 2012 quanto em 2016. Vale ressaltar que a razão de ingresso desses estudantes no ensino superior foi a seguinte: para cada quatro estudantes aprovados, três vão para faculdades privadas e apenas um ingressa na universidade pública.

Embora fuja aos propósitos deste estudo analisar a pseudodemocratização do acesso ao ensino superior por meio do financiamento público, como o fez Rocha⁴⁸ (2009), convém destacar que, em termos de educação profissional, é possível entender que se verifica a perfeita sintonia com a cartilha do Banco Mundial, porque promove a expansão do empresariamento da educação, claramente evidenciada pelos altos percentuais de alunos das EEEP aprovados nas instituições de ensino superior privadas. São números que oscilam entre 76% (em 2012 e 2016) e 81% (no ano de 2014).

No que tange aos desafios enfrentados e aos problemas a serem encarados pelos executores das políticas de EPT no estado do Ceará, um dos líderes dos empresários definiu claramente alguns aspectos como problemas fundamentais para a continuidade dessas políticas. São eles: 1) a falta de uma cultura de mercado que reconheça o papel da educação profissional de nível técnico; 2) a deficiência da gestão dessas políticas em possuir um índice verificável da empregabilidade dos alunos egressos; 3) a inexistência de avaliações referentes ao impacto e resultado dessas políticas; e 4) a preocupação com o sucateamento e a descontinuidade de tais ações em virtude da instabilidade inerente ao ambiente político.

Nós não temos a cultura ainda, então ainda falta o mercado aqui entender o papel da educação profissional, falta o mercado entender o papel do nível técnico [...] me preocupa pela gestão [...] saber qual é esse índice de conversão, digamos assim, dos meninos que terminam e vão pro mercado naquela área que fizeram o ensino médio? Eu não sei te dizer essa res-

48 Em seu estudo intitulado “Programa Universidade para Todos – Prouni e a pseudodemocratização na contra-reforma da educação superior no Brasil”, Rocha (2009) realiza um exame crítico sobre o referido programa, implementado pelo governo Lula como política oficial de democratização do acesso ao ensino superior, e as suas consequências para a formação da classe trabalhadora, além de abordar o empresariamento na educação superior no Brasil de modo geral e no estado do Ceará de forma específica. A sua tese constatou que o governo instituiu o Prouni como maior manifestação da intervenção direta do Estado para ampliar a exploração sem limites do capital, o qual aparece como medida pseudodemocratizante de acesso ao ensino superior na rede de ensino privada. Assim, o Prouni, na concepção da autora, é uma política pseudodemocratizante que objetiva favorecer a iniciativa privada e reduzir as possibilidades da classe trabalhadora a uma concepção ampliada de educação superior, com base em três pilares: ensino, pesquisa e extensão.

posta, [...] avaliar realmente como é que ta indo essas políticas porque ecossistema nós já temos, nós já temos, não dá pra negar, mas enfim o que é que me preocupa? O sucateamento das políticas públicas, as descontinuidades, enfim essas questões todas que nós sabemos que o ambiente político, ele acaba promovendo esse risco, infelizmente, a descontinuidade de políticas. Eu acho que é isso (EMPRESÁRIO, DEZEMBRO, 2020).

A dificuldade em dimensionar a entrada dos estudantes egressos das EEEP no mundo do trabalho é também apontada como uma das maiores dificuldades a serem superadas pelos executores dessas políticas públicas, como é possível observar na fala de um líder representante dos burocratas.

Ainda é uma limitação nossa de encontrar um indicador que revele com clareza essa empregabilidade porque na nossa dimensão a gente tem o acesso ao ensino superior como um resultado da escola, e essa empregabilidade ela fica limitada, até porque, quando a gente pega a RAIS, o Ceará não é um estado com empregos formais [...] com indicadores que nos alimente de esperança, então a gente tem um indicador baixo, né, relacionado à baixa expectativa, mas isso não quer dizer que o aluno esteja num desalento, tem uma diferença (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Como sabemos, o crescimento dessas políticas de EPT nos últimos anos acabou demandando um quantitativo cada vez maior de investimentos públicos a serem direcionados pelo governo do estado do Ceará no sentido de dar sustentação a toda infraestrutura que foi criada. Isso é apontado como um problema, pois inicialmente, mais especificamente no ano de 2008, por meio do programa “Brasil Profissionalizado”, os gastos eram compartilhados com o governo federal e hoje não mais o são.

Em 2008, o estado do Ceará investiu a quantia de R\$ 2.734.025,15 e apresentou 4.181 matrículas nas EEEP. Já no ano de 2014, o poder público estadual investiu um total de R\$ 41.617.061,99, multiplicando em mais de 15 vezes o valor investido nas EEEP em 2008. Além disso, em 2014, foram registradas 52.571 matrículas, representando um aumento de 1.285% no número de estudantes matriculados nas EEEP quando comparamos aos números apresentados em 2008 (SEDUC, 2017).

Outro ponto relevante, destacado por uma das diretoras de escola, é com relação à necessidade de reestruturação dos cursos profissionalizantes de modo a se adequarem às novas demandas exigidas pelo mercado.

A política cresceu muito, e ela precisa ter um foco mais centrado pra gente entender, por exemplo, como melhorar a oferta, que cursos devem sair? Que cursos devem entrar? Porque o mercado é muito dinâmico, há uma necessidade grande da gente pensar é... numa estruturação [...] um desafio que tem a ver com mais a questão interna passa pelo ponto de vista do financiamento da educação, né? Nós crescemos, a educação profissional no estado do Ceará cresceu com uma injeção de recursos federais, e hoje a educação se sustenta com recursos do tesouro estadual. Nós não temos mais recursos federais praticamente, né, não nas escolas de educação profissional que nós temos hoje (DIRETOR DE ESCOLA, NOVEMBRO, 2020).

Consoante a essa fala, temos a declaração de uma liderança dos políticos que reitera a questão da disponibilidade de recursos para o funcionamento e a manutenção da rede de EEEP como um desafio para o governo do estado do Ceará. Além disso, são citados também como problemas para a expansão dessas políticas: 1) a falta de um projeto claro de desenvolvimento para o país por parte do governo federal; 2) a inexistência de políticas que assegurem a concessão de crédito para fomentar o espírito empreendedor desses jovens; e 3) a carência de concursos públicos para selecionar docentes para essa modalidade de educação.

O desafio é o financiamento, o financiamento [...] Agora o Fundeb tem um financiamento mais sólido com relação a isso e [...] um modelo, um projeto de desenvolvimento para o país, isso é uma coisa que nós não temos, nós não temos um projeto de desenvolvimento pro Brasil, e isso dificulta o movimento estadual [...] Eu acho que a questão da oferta do microcrédito é um desafio, pra gente fomentar o empreendedorismo precisa de dinheiro, não só formação, eu acho que esse é um desafio. Concurso pra profissionais dessa área é um desafio também (POLÍTICO, FEVEREIRO, 2021).

Das falas apreendemos que se constitui como desafio para a continuidade e expansão das políticas de educação profissional no estado do Ceará: a consolidação de uma cultura política, entendida por Secchi (2010, p. 121) como “predisposições coletivas interiorizadas que legitimam o comportamento político dos atores em um processo político”, que seja capaz de reconhecer a importância da EPT para a viabilização do crescimento econômico tão necessário para o alcance do projeto de desenvolvimento desenhado para o nosso Estado.

Falta eficiência administrativa na condução das políticas públicas de EPT no estado do Ceará, notoriamente pela não construção de um indicador de empregabilidade dos estudantes egressos que propicie o seu devido monitoramento, pois, como entende Secchi (2010, p. 121), a eficiência se traduz num “critério de avaliação que trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade da execução aos métodos preestabelecidos”.

Além de tais desafios, é apontado como um problema a ser enfrentado pelas políticas públicas de EPT no estado do Ceará a falta de um *feedback*, ou seja, a carência de informações obtidas por meio da retroalimentação dos processos que perfazem a execução de tais políticas, o que ocorre muito em virtude da inexistência de uma avaliação que revele o seu impacto, avaliação essa que é conceituada por Secchi (2010, p. 120) como uma “fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”.

Outro problema apontado são as incertezas típicas de um ambiente político, os riscos que a instabilidade inerente ao cenário político apresenta no que se refere à continuidade ou não das políticas de EPT no estado do Ceará. A preocupação dos entrevistados é com a extinção de tais políticas públicas, implicando na sua retirada da agenda política, a qual é entendida por Secchi (2010, p. 119) como um “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”. Trata-se de um aspecto recorrente na maioria das falas colhidas.

Outro fator preocupante é a demanda crescente de recursos públicos estaduais para a sustentação da complexa rede de escolas profissionais do estado do Ceará. A inércia do governo federal no sentido de auxiliar financeiramente nosso estado, muito em razão da falta de um projeto claro de desenvolvimento para o país, agrava esse quadro. Para Costa (2017), há muitos anos se tem como base os postulados neoliberais, com a canali-

zação de investimentos públicos para o financiamento de uma “educação produtiva” para o país, aquela que gera o conhecimento tácito replicado nas organizações e atividades econômicas e que estimula o desenvolvimento de habilidades essenciais, para potencializar o processo produtivo.

A maior parcela dos entrevistados afirma que o grande desafio para a continuidade das políticas públicas de educação profissional em nosso estado é a capacidade de financiamento por parte do poder público do Ceará, uma vez que a rede de escolas profissionais se expandiu bastante nos últimos anos, demandando cada vez mais um volume maior de recursos para arcar com os seus custos. A inexistência de um indicador capaz de revelar os dados de empregabilidade dos estudantes egressos também é posta como um dos principais problemas a serem superados por tais políticas. Como podemos observar a seguir na Figura 14, os desafios a serem enfrentados são diversos:

Figura 14 – Nuvem de palavras das entrevistas realizadas tendo como parâmetro os desafios e problemas a serem enfrentados pelas políticas de EPT no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Na Figura 14, chama-nos atenção o destaque para o desafio de se aprimorar o ensino voltado para o desenvolvimento de competências que atendam às demandas do mercado de trabalho, o que torna necessário

o fortalecimento de uma cultura de valorização dos cursos técnicos. A realização de um concurso público para selecionar os professores da base técnica para atuarem nas escolas profissionais também se constitui como um desafio. Além disso, a consolidação do projeto político de expansão da rede de EEEP encontra o desafio de arcar com os altos custos de manutenção da grande infraestrutura criada, composta por dezenas de prédios novos com padrão MEC ou mesmo reformados.

A problemática da possível descontinuidade dessas políticas públicas em virtude da falta de recursos, por parte do governo do estado do Ceará, para financiar uma demanda crescente de estudantes que querem ingressar nas EEEP apresenta grande relevância nas falas dos entrevistados. Cabe lembrar que a expansão no número de vagas disponibilizadas aos alunos que desejam entrar na EEEP, pondo fim à necessidade de seleção por desempenho escolar para ingresso em tais instituições, apresenta-se como um grande desafio que demandará cada vez mais investimentos.

Podemos, grosso modo, resumir os desafios apontados pela repetição de termos na Nuvem de palavras da Figura 10 nas necessidades de: 1) a consolidação de uma cultura política que reconheça o valor da EPT enquanto um elemento transformador não só do mercado, mas também da sociedade; 2) o estabelecimento de indicadores oficiais de empregabilidade dos alunos egressos e realizar avaliações periódicas do impacto e dos resultados dessas políticas públicas na comunidade beneficiada; 3) a superação das incertezas provenientes da instabilidade do ambiente político que coloca em xeque a continuidade de tais políticas, principalmente pela crescente demanda de recursos para manter a estrutura criada.

Aos desafios supramencionados são acrescidos outros: 4) a atualização da oferta de cursos e a reestruturação curricular de modo a atender às expectativas dos empregadores bem como as vocações regionais nas quais as escolas se localizam; 5) a definição urgente de um projeto claro de desenvolvimento para o país; 6) a elaboração de políticas complementares de concessão de linhas de crédito para financiar o empreendedorismo; e 7) a carência de concursos públicos para selecionar professores da área técnica.

No que diz respeito à relevância da continuidade das políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no estado do Ceará desde o ano de 2008, com o incremento contínuo de investimentos públicos por parte do governo estadual que ensejaram no padrão de qualidade conquistado, reconhecido nacionalmente pelos resultados alcançados, admitem os entrevistados que há a necessidade de se promover uma avaliação crítica para que tais políti-

cas possam atender às novas demandas sociais, como podemos ver nas falas a seguir:

É notório que nesses últimos 12 anos houve uma intenção política de permanência dessa proposta e de realmente incremento, né, investimento pra que essa educação profissional desse certo. A gente é uma referência nacional [...] porque o Ceará se comprometeu enquanto, né, ação governamental com esse projeto, e acredito que isso é um grande divisor de águas (DIRETOR DE ESCOLA, SETEMBRO, 2020)

A gente tá precisando fazer... talvez tá na fase de avaliar com mais criticidade, e eu parto do princípio que, por melhor que seja a política, em um determinado momento histórico ela precisa sempre se atualizar aos novos desafios. Não é porque deu certo, tá dando certo, que ela vai dar certo no futuro. Se a gente não tiver a atenção devida de fazer essa ancoragem com os novos desafios, ela fica obsoleta (BUROCRATA, JANEIRO, 2021).

Os trechos das entrevistas supracitadas expressam a prioridade dada pelos últimos governos em nosso estado à educação profissional, incluindo sua inserção e manutenção na agenda política. Nesse ponto, vale retomar a afirmação de Secchi (2010, p. 80) de que “os políticos são atores fundamentais no processo de políticas públicas. Quando estão investidos de cargos no Executivo ou no Legislativo possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social”. Eles se diferenciam das demais categorias de atores por serem representantes de interesses da coletividade, serem portadores de autoridade e se apresentarem como símbolos, porta-vozes da sociedade e do estado.

No entanto, de acordo com Secchi (2010), há uma série de dificuldades na realização de uma avaliação completa, sistemática e significativa, obstáculos esses que vão além do fato de ser, muitas vezes, uma ação dispendiosa. Dentre elas, temos: a falta de clareza nos objetivos da política pública, o problema da multicausalidade – traduzido na dificuldade de se separar quais efeitos decorrem especificamente da política avaliada –, a resistência daqueles que são avaliados, a forma de avaliar os resultados de um processo avaliativo, o tempo de maturação da própria política e os muitos interesses em jogo no momento de sua avaliação.

A avaliação da política pública pode levar a três caminhos, a saber: 1) a sua continuação da forma que está; 2) a sugestão de reestruturação marginal dos seus aspectos práticos; ou 3) a sua própria extinção. Cabe destacar que, a despeito do seu uso ferramental técnico, as avaliações ou mesmo seus mecanismos, podem ser eventualmente utilizados como verdadeiros instrumentos de disputa política, ajudando a mascarar a realidade, auxiliando no processo de manipulação da opinião pública e induzindo à simplificação do debate político.

Se entendermos, ainda, que a educação para a cidadania e a redução das desigualdades está distante do que tem sido efetivado, fica mais fácil vislumbrar, para além dos avanços e desafios, a lógica que subjaz às políticas públicas de educação profissional no Brasil: o ajuste do Estado ao neoliberalismo por meio de uma educação para atendimento das demandas do mercado e a consequente inserção de jovens no mundo do trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou diversas reflexões sobre as políticas públicas de educação profissional desenvolvidas no Brasil e, em especial, aquelas fomentadas pelo estado do Ceará, a partir do ano de 2008. A pesquisa de campo permitiu reunir os discursos de líderes das diferentes categorias de atores que influenciaram direta ou indiretamente na concepção, no desenho, na elaboração e na implementação de tais políticas públicas.

A análise das legislações federais e estaduais publicadas ao longo da primeira década dos anos 2000, mais especificamente o decreto federal que deu origem ao programa “Brasil Profissionalizado” no período do segundo mandato do ex-presidente Lula (2007-2010) e o decreto estadual que possibilitou a criação das EEEP no Ceará ainda no início da primeira gestão do ex-governador Cid Gomes (2007-2014), possibilitou-nos compreender os motivos pelos quais, naquele período, houve uma maior preocupação com tais políticas, fato que se expressou na vontade política de se construir uma rede sólida de escolas que oferecessem uma EPT integrada ao ensino médio.

Acreditamos ter alcançado o objetivo central desse estudo ao desvelar como elementos centrais das políticas públicas de educação profissional têm sido utilizados como instrumento de ajuste do Estado ao modelo neoliberal de desenvolvimento, tomando como referência exemplar a rede de EEEP construída a partir de 2008 no estado do Ceará, a qual é destaque nacional em termos de pioneirismo e vanguarda no empreendimento de ações e projetos voltados para o fomento desse modelo de educação.

Confirmamos amplamente nossa hipótese de que o Estado encontra, nas políticas públicas de EPT, uma maneira eficaz de envolver atores sociais (empregadores, trabalhadores, sindicalistas, representantes do governo e da sociedade civil), sem que esse envolvimento se traduza na compatibilização da educação para o trabalho com a educação para a cidadania, bem como que o envolvimento que se observou claramente na definição das prioridades de destinação de recursos e de definição dos conteúdos relativos a programas de EPT não ensejou a assunção de um novo papel pelo Estado brasileiro no sentido de combater a precarização das relações laborais e, muito menos, de proteger trabalhadores e segmentos sociais mais vulneráveis.

Assim, atestamos que o fomento a tais políticas públicas, implementadas em meio a um contexto marcado por uma modernização produtiva,

que contempla o novo paradigma da flexibilidade dos processos de trabalho e as inovações tecnológicas que exigem a prevalência de novos perfis profissionais, refletiu a adesão do Estado a um projeto de desenvolvimento pautado pela busca do crescimento econômico. Trata-se de um modelo que desestimula a iniciativa privada a buscar promover o desenvolvimento social, pois lida naturalmente com a ampliação do desemprego e ignora os crescentes custos sociais provenientes da precarização do trabalho.

Por meio das entrevistas semiestruturadas, foi possível perceber que, inicialmente, o fomento às políticas públicas de educação profissional no estado do Ceará se deu em virtude do engajamento pessoal do ex-governador Cid Gomes, uma vez que a falta de uma mão de obra devidamente qualificada foi considerada pelo referido gestor como um “problema público”, o qual se constituía como um verdadeiro obstáculo para a promoção do crescimento econômico do Ceará e, conseqüentemente, dificultava e impedia o alcance do desenvolvimento por parte do nosso estado.

Com relação ao mundo do trabalho, concluímos que o estímulo das EEEP à individualização do investimento no capital humano e à assunção de riscos e responsabilidades exclusivamente por parte dos estudantes, influenciados pela ideia do empreendedorismo como uma janela de oportunidade para a criação de novos negócios e pela valorização das competências socioemocionais, com destaque para a linguagem de programação eletrônica e computacional, induzem os alunos da EPT a ingressarem precocemente em postos de trabalho precarizados que exigem a incorporação de uma cultura flexível e adaptativa, isso quando não são direcionados para a informalidade.

Pudemos ainda constatar que a qualidade no ensino ofertado nas EEEP é entendida como decorrente de: (i) oferta de um estágio obrigatório e remunerado que permite aos alunos antecipar a vivência de práticas típicas de um ambiente organizacional; (ii) seleção de alunos com melhor desempenho escolar; (iii) escolha de diretores baseada em critérios técnicos; (iv) recrutamento diferenciado de professores que se dedicam exclusivamente a uma só EEEP; (v) prédios que apresentam uma boa infraestrutura, que contempla salas de aula e laboratórios; (vi) escolas geridas com base no desempenho e na gestão por resultados; e (vii) de serem instituições escolares em tempo integral que ofertam a EPT de maneira integrada ao ensino médio.

Notamos que é relevante o papel desempenhado pelo estágio curricular obrigatório, remunerado pelo Estado, no sentido de oferecer uma melhor compreensão a respeito do mundo do trabalho para os estudantes,

bem como de assegurar o desenvolvimento de competências demandadas pelo mercado. Como consequência da oferta de um estágio que tem como contrapartida uma bolsa de meio salário-mínimo, observamos o efeito da baixa evasão escolar nas EEEP. Quanto à ampliação das parcerias com a iniciativa privada, elas possibilitaram uma formação de alunos mais adequada às exigências dos empregadores, propiciando repensar tanto a proposta curricular como o repertório de cursos profissionalizantes a serem disponibilizados.

No que se refere à educação para a cidadania, um dos pilares da educação profissional, percebemos que está menos relacionada a questões de ética, de sociabilidade, de autonomia individual para a tomada de decisão e de olhar crítico sobre a sociedade para transformá-la. O que mais se evidencia é a perspectiva do estágio a desempenhar o papel fundamental de permitir o ingresso do estudante no mundo do trabalho e, por meio da contrapartida de uma bolsa, assegurar a inserção desse jovem no mercado consumidor. Em outras palavras, o *status* de cidadão é dado pela capacidade de consumo.

O baixo nível de participação de agentes políticos e de representantes da iniciativa privada no ciclo das políticas públicas de educação profissional demonstra a falta de diálogo do governo do estado com grupos de interesse essenciais para o desenvolvimento dessas no Ceará. Isso se une ao fato da participação de atores no nível tático e operacional, notadamente burocratas e diretores escolares, estar condicionada ao alcance do desempenho estipulado para eles enquanto gestores, os quais são monitorados e controlados de forma permanente pela Seduc quanto à sua *performance*, numa demonstração clara que a gestão para resultados é uma prioridade da administração pública estadual.

Por fim, ressaltamos que, ao tornar a educação profissional uma questão de interesse público, o governo do estado do Ceará propiciou a consolidação de três legados positivos. São eles: (i) a melhor qualificação da mão de obra local; (ii) o maior ingresso de alunos provenientes da rede pública em instituições de ensino superior; e (iii) a consolidação de uma extensa rede de escolas distribuída por praticamente todo o território cearense, a qual conta com uma boa infraestrutura composta de salas de aula novas e laboratórios bem equipados. Notamos que, por meio das EEEP, o Estado consegue entregar profissionais com uma formação mais alinhada às demandas do setor produtivo, contribuindo assim para que o fator trabalho se torne elemento de atratividade para grandes investimentos no Ceará.

Em contrapartida, os aspectos negativos que se apresentam como os mais relevantes para a manutenção e expansão das políticas de educação profissional em nosso estado são: (i) a falta de uma cultura de mercado que reconheça o papel da EPT de nível técnico; (ii) a inexistência de um índice de verificação capaz de mensurar objetivamente o nível de empregabilidade dos alunos egressos; (iii) a pendência da realização de avaliações referentes ao impacto e resultado dessas políticas; (iv) as instabilidades do ambiente político que geram desconfiança quanto à continuidade de tais políticas; e (v) as incertezas no que se refere à disponibilidade ou não de recursos públicos estaduais para financiar continuamente tais ações do poder público.

Constatamos que também são desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas de EPT: (vi) a necessidade de uma reestruturação da grade curricular de boa parte dos cursos profissionalizantes de modo a se adequarem às novas demandas exigidas pelo mercado; (vii) a falta de um projeto claro de desenvolvimento para o Brasil por parte do governo federal; (viii) a carência de políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso desses jovens estudantes ao crédito com o intuito de fomentar a prática do empreendedorismo; e (ix) a urgência da realização de mais concursos públicos com a finalidade de selecionar docentes para essa modalidade de educação.

Torna-se evidente que as políticas de educação profissional estimuladas pelo governo do estado do Ceará a partir de 2008 foram e continuam sendo utilizadas como instrumento de adequação do Estado ao projeto de desenvolvimento baseado em postulados neoliberais, uma vez que o seu fomento partiu de um problema identificado e reconhecido pelas autoridades estaduais como “público”: a necessidade de qualificação da mão de obra local para atrair investimentos privados.

A urgência da criação de um ambiente seguro e favorável para que empresas nacionais e estrangeiras pudessem alocar seus recursos foi a justificativa inicial para que, alinhadas à instituição de programas federais que estimularam a expansão da educação profissional, tais políticas fossem implementadas no estado do Ceará ainda em 2008. Está mais que clara a real intenção do Estado ao financiar a dispendiosa construção e manutenção das EEEP, assumindo inclusive o ônus do pagamento da bolsa estágio, a fim de promover um desenvolvimento baseado no crescimento econômico, essencialmente orientado por um projeto neoliberal.

Ressaltamos que a estratégia do governo do estado do Ceará em optar por investir na criação de uma rede “diferenciada”, composta por es-

colas públicas de ensino médio capazes de oferecer a educação profissional de forma integrada, rede essa que conta com uma seleção específica de alunos, professores e diretores, que monitora e controla o desempenho de estudantes e profissionais da educação com o intuito de averiguar se estão atingindo os objetivos estipulados, contribuiu para fortalecer a adequação do Estado ao neoliberalismo, uma vez que priorizou a obtenção de resultados positivos, aproximando o modelo de gestão de escolas públicas ao da iniciativa privada.

Ficou evidenciado ainda que, para boa parte dos entrevistados, a noção de cidadania alcançada por meio da educação profissional estaria condicionada à inserção do estudante no mundo do trabalho, uma vez que isso lhe traria a autonomia financeira necessária para que ele pudesse gozar da plena liberdade de consumir. Não obstante a isso, o baixo nível de participação popular no ciclo dessas políticas públicas, aliado à perspectiva de ampliação das parceiras do poder público com a iniciativa privada, revelou a presença de três aspectos inerentes ao projeto neoliberal nas políticas de EPT: (i) a ênfase na participação solidária (com foco na responsabilidade social); (ii) a perspectiva privatista e individualista da participação social; e (iii) a despolitização da participação por meio do compartilhamento limitado do poder de decisão.

Por tudo que foi exposto, esperamos que esta pesquisa contribua para os estudos sobre o uso das políticas públicas de educação profissional como elemento fundamental no processo de adequação por parte do Estado ao modelo neoliberal de desenvolvimento, levando em consideração aspectos como a evolução do papel do Estado frente ao processo de reestruturação produtiva, diante da nova configuração estabelecida para o mundo do trabalho, do desafio inerente à integração curricular entre os conteúdos da formação geral e técnica, da necessidade de compatibilização entre a educação para o trabalho e para a cidadania na EPT e da participação plural de atores sociais pertencentes a diferentes categorias no ciclo de tais políticas públicas.

Diante da relevância das políticas públicas de educação profissional implementadas pelo estado do Ceará nos últimos 12 anos, este trabalho se apresenta como parte da discussão que não se encerra por aqui. Sugerimos, portanto, a continuidade dos estudos, no sentido de analisar o impacto efetivamente produzido por tais políticas sobre os indicadores que apontam para os níveis de desenvolvimento social e econômico apresentados pelo nosso estado na última década.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Júlio Mendonça de; JESUS, Gustavo Santana de; SANTOS, Karlos Kleiton dos. **O Programa Jovem Aprendiz e sua importância para os jovens trabalhadores.** Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/2742>. Acesso em: 14 nov. 2020.

AFONSO, Anthonete Mateus Magalhães; GONZALEZ, Wania Regina Coutinho. Educação Profissional e Tecnológica: análises e perspectivas da LDB/1996 à CONAE 2014. **Ensaio: aval.pol.públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 92, p. 719-742, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362016000300719&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 jun. 2019.

AGUILAR, L. Política pública: una mirada al presente y al futuro. **OPERA**, v. 12, n. 12, p. 31-61, nov. 2012. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3649/3741>. Acesso em: 18 jun 2019.

ALBUQUERQUE, A. C. C. de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações.** São Paulo: Summus, 2006.

SALA, Mauro. **Decreto afasta os institutos federais da perspectiva da educação integral,** 2021. Disponível em : <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/decreto-afasta-os-institutos-federais-da-perspectiva-da-educacao-integral>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ALCOFORADO, Luís; BARBOSA, Márcia Regina; BARRETO, Denise Aparecida Brito. **Diálogos Freireanos: a educação e formação de jovens e adultos em Portugal e no Brasil.** Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

ALENCAR, A. P. F; NEPOMUCENO, A. A; BANDEIRA, N. O. **O ensino profissionalizante no Ceará: um resgate histórico,** 2014. Disponível em: http://editorarealize.com.br/editora/anais/fiped/2014/Modalidade_2datahora_16_06_2014_15_27_40_idinscrito_1455_a8a8a46155379d0f0e6857b1e2d9abc2.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 4, 2003. Disponível em: [file:///C:/Users/Fátima/Downloads/8659-Texto%20do%20Trabalho-24434-1-10-20160226%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fátima/Downloads/8659-Texto%20do%20Trabalho-24434-1-10-20160226%20(1).pdf). Acesso em 19 ago. 2019.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório.** São Paulo: Boitempo, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre políticas de governo e políticas de estado: distinções necessárias.** Instituto Millenium, 2016. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

AMORIM, Mônica Maria Teixeira. Tendências de organização da educação profissional no Brasil e a criação dos Institutos Federais. In: AMORIM, Patrícia de (Orgs.). **Educação profissional técnica integrada ao ensino médio.** Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2019.

ANDRADE, F. R. B. **A Política de Educação Profissional no Brasil e no Ceará: o desafio da articulação do ensino médio com a educação profissional.** In: CONGRESSO IBERO-LUSO-BRASILEIRO

DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1., 2010, Lisboa. Anais... Lisboa: ANPAE, 2010, v. 1.

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. (Coleção Mundo do trabalho).

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010. Brasília, **Anais...** Brasília, DF: [s.n.], 2010.

ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Instituições de formação profissional - história e perspectivas**: o projeto da nova institucionalidade da educação profissional brasileira dos anos 1990. Ensaio: aval.pol públ.Educ., v. 22, n.82, p.197-214, 2015.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de Análise das Políticas Públicas. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>. Acesso em: 28 jun 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. **Ata da audiência pública** da Comissão de Educação, para debater sobre a Base Nacional Comum Curricular, realizada no Complexo das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, em 10 de novembro de 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. **Ata de audiência pública** da Comissão de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, para discutir sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico - Pronatec, realizada nos auditórios 1 e 3 do Complexo das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, em 11 de agosto de 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. **Ata de audiência pública** da Comissão de Educação, para discutir o Seminário Estadual sobre a reformulação do ensino médio, realizada no auditório no Complexo das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, em 19 de abril de 2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. **Ata de audiência pública** das Comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido, Desenvolvimento Regional, Recursos Hídricos, Minas e Pesca, Ciência e Tecnologia e Educação Superior e Indústria, Comércio, Turismo e Serviços, para discutir o Desenvolvimento econômico com sustentabilidade do Complexo industrial e portuário do Pecém, realizada no auditório da Ceará Portos Pecém, em 25 de outubro de 2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. **Ata de audiência pública** da Comissão de Educação, para discutir a Reforma do ensino médio, realizada no Complexo das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, em 28 de novembro de 2016.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008,

AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification, **Critical Policy Studies**, v. 6, n. 2, p. 113-127, ago. 2012,

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Documento de Avaliação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará** - Programa para Resultados (*PforR*) do Ceará com o Banco Mundial, 2013. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/documentacao/PAD_poruguese010914.pdf. Acesso em: 21 Ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 08 out 2021.

BARDIN, Laurance. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; KOURY, Ana Paula. Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de reinterpretação. **Econ. soc.**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 1075-1113, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182012000400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020.

BERLINCK, Manoel Tosta; COHEN, Youssef. **Desenvolvimento Econômico, Crescimento Econômico e Modernização na Cidade de São Paulo**. R. Adm. Emp., Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 45/64, jan./mar. 1970.

BERNARDIM, Márcio Luiz; SILVA, Monica Ribeiro da. **Juventude, escola e trabalho**: sentidos da educação profissional integrada ao ensino médio. Educ. rev., Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 211-234, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000100211&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 jul. 2019.

BENEVIDES, Marinina. **Liberdade é escravidão**: uma visão orwelliana das histórias e memórias do processo de transformação institucional do Banco do Brasil (1984-2000). Fortaleza: LCR, 2002.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964). 2 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, Dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O velho e o novo desenvolvimentismo. **Plataforma Política Social** – Agenda do Desenvolvimento, Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/cadernotematico1/140-caderno-1-biels.html>. Acesso em: 04 set. 2019.

BLASS, Leila Maria da Silva (Org.). **Ato de trabalhar: imagens e representações**. São Paulo: Annablume, 2006.

BOND, Maria Thereza; BUSSE, Angela; PUSTILNICK, Renato. **O que é e como alcançar**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Zahar, 1983.

BRABHAM, Daren C. **Crowdsourcing**. Londres: *The Mit Press*, 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/books/edition/Crowdsourcing/JgJWk6xY9RcC?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=Crowdsourcing&printsec=frontcover>. Acesso em 12 fev. 2022.

BRAGA, Ruy. **A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global**. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/imagens/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em 10 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**– LDB. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 58 p. Conteúdo: Leis de diretrizes e bases da educação nacional – Lei no 9.394/1996. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf. Acesso em: 28 Out. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018. 518 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação, MEC. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB 6/2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de setembro de 2012, Seção 1, p. 22. Disponível em: <https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/imagens/resolucoes/Resolu%C3%A7ao6-2012.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.748, de 22 de outubro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.748.htm. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.741/2008, de 16 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11741.htm. Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Ministério da Economia**, 2020. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Ministério da Economia**, 2022. Disponível em: PPA 2016-2019 https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/relatorio_objetivos.pdf. Acesso em 23 fev. 2022.

BRASIL. **Ministério da Educação**, 2020. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/tire-suas-duvidas-pesquisa/o-prouni/48-o-que-e-o-programa-universidade-para-todos-prouni>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Senado Federal**, 2021. Disponível em: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Banco Central**, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Lei Orçamentária Anual**, LOA 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13978.htm. Acesso em: 15 Jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra – BGIMO**, 2021. Disponível em: <https://empregabrasil.mte.gov.br/84/imo/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **SETEC** 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-secretaria-de-educacao-profissional-e-tecnologica>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2010>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) / SEPR-TE**. Disponível em <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED**, 2021. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSubSet>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRITO, L. M. P. Gestão do Conhecimento: instrumento de apropriação pelo capital do saber do trabalhador. **Cadernos de Educação**, v. 30, p. 135-148, 2008.

BUENO, Eduardo. Das diretas a Sarney. In: **Brasil: uma história, cinco séculos de um país em construção**. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

- BUNGE, Mário. **Epistemologia**: curso de atualização. São Paulo: T. A. Queiroz EDUSP, 1980.
- CAMPOS, V. F. **TQC**: controle da qualidade total (no estilo japonês). Nova Lima: INDG, 2004.
- CANDIOTTO, C. Neoliberalismo e democracia. **Princípios: Revista de Filosofia**, v. 19, n. 32, p. 153-179, jul. 2012.
- CANNIZZARO, Paulo Roberto. **Assim caminha o espetáculo da humanidade**: reflexões sobre o tempo contemporâneo. São Paulo: Chiado *Books*, 2020.
- CANO, W. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 265-302, nov. 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **As ideias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis- RJ: Vozes, 1995.
- CARDOSO, José Luís. Celso Furtado e as encruzilhadas do desenvolvimento. **Anál. Social**, Lisboa, n. 214, p. 26-42, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732015000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 maio 2019.
- CARRANO, P.; MARINHO, A.; OLIVEIRA, V. Trajetórias truncadas, trabalho e futuro: jovens fora de série na escola pública de ensino médio. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. spe, p. 1439-1454, 1 dez. 2015.
- CARREIRO, Felix Barbosa. **A gestão escolar e a qualidade da educação no estado do Maranhão**: ações de gestores escolares. São Paulo: Novas Edições Acadêmicas, 2017.
- CEARÁ. **Ata da audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia para debater o lançamento estadual do II Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica**, realizada nos Auditórios 1 e 3 da Assembleia Legislativa do estado do Ceará, em 7 de março de 2012.
- CEARÁ. Secretaria da Educação do Estado do Ceará. **Conheça o trabalho, a estrutura e os resultados das Escolas Estaduais de Educação Profissional do Ceará**. Disponível em: <https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- CEARÁ. Secretaria da Educação. Coordenadoria de Educação Profissional. **Relatório de Gestão “O pensar e o fazer da educação profissional no Ceará – 2008 a 2014”**/ Secretaria da Educação. Coordenadoria de Educação Profissional. Fortaleza: Secretaria da Educação, 2015.
- CEARÁ. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP**. Disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/institucional/o-que-e-o-fecop/>. Acesso em: 15 de Fev. 2021.
- CEARÁ. **Lei Complementar Estadual nº 37/2003**. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Manual-de-Legislalala%C3%A7%C3%A3o-do-FECOP-2015-1.pdf>. Acesso em 15 out. 2021.
- CEARÁ. **Secretaria de Educação do Ceará – SEDUC**, 2019. Disponível em: <https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2021.
- CEARÁ. **Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC**, 2018. Disponível em: <http://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

CENTENO, Marianna; TIMÓTEO, Maria Stela Alves; FIDELIS, Elaine Antunes. **Perspectiva histórica da Educação Profissional: do Brasil República aos dias atuais**. Revista Encontro de Pesquisa em Educação, Uberaba, v. 1, n.1, p. 7, 2013.

CERVI, Rejane de Medeiros. **Padrão estrutural do sistema de ensino do Brasil**. Curitiba: Ibpex, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. **Revista Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, ano 3, v. 3, 2005.

COSTA, Ana Sheila Fernandes; AKKARI, Abdeljalil; SILVA, Rossana Valéria Souza. Educação básica no Brasil: políticas públicas e qualidade. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 7, n. 11, p. 73-93, jul./dez. 2011.

COSTA JUNIOR, Pedro Wilson Oliveira da. Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo, de Claudio Katz. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v. 49, n. 2, jul./out., 2018, p. 667-678. Disponível em: <file:///C:/Users/Fátima/Downloads/5488-Texto%20do%20artigo-97191-1-10-20180701.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CARVALHO, Elaine. Hayek e Friedman e as origens do neoliberalismo. **Dimensões**, Espírito Santo, v. 11, p. 211-218, jul./dez. 2000.

COSTA, Rogério Barros. **Lord Keynes e os Piratas**. São Paulo: Leya, 2013.

COSTA, Marisa Vorraber. Currículo e política cultural. In: COSTA, Marisa Vorraber. (Org.). **O currículo nos limiares do contemporâneo**. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COSTA, Marisa Vorraber; WORTMANN, Maria Lúcia; BONIN, Iara Tatiana. Contribuições dos estudos culturais às pesquisas sobre currículo – uma revisão. **Currículo sem Fronteiras**, v. 16, n. 3, p. 509-541, set./dez. 2016.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em 19 ago. 2020.

DAL ROSSO, Sadi; CARDOSO, Ana Cláudia Moreira. Intensidade do trabalho: questões conceituais e metodológicas. **Soc. estado.**, Brasília, v. 30, n. 3, p. 631-650, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000300631&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 abr. 2019

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DECRETO Nº 6.302, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007. **Institui o Programa Brasil Profissionalizado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm. Acesso em: 29/06/2018.

DE MASI, Domenico. **A sociedade pós-industrial**. 2.ed. São Paulo: Senac, 1999.

DEJOURS, Christophe. Psicodinâmica do trabalho e teoria da sedução. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 17, n. 3, p. 363-371, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/pe/a/ZCgmnvttLdFqdzFb3tdZ3zt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2022.

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Angela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 985-1001, Dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000400985&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 nov. 2019.

DEJOURS, C. **Trabalho vivo, tomo II, Trabalho e emancipação**. Brasília: Paralelo 15, 2012.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, SP: Papirus, 1994.

DOMINGUES, José Maurício. Teoria social crítica e tendências de desenvolvimento, emancipação e comunismo tardio. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 61-86, Apr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752016000100061&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 out. 2019.

DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.

DUARTE, Newton. Relações entre conhecimento escolar e liberdade. **Cad. Pesqui.**, v.46, n.159, p.78-102, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198053143508>. Acesso em: 27 set. 2019

DUTRA, Joel Souza. (org.). **Gestão do desenvolvimento e da carreira por competência**. In: *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Ed. Gente, 2001.

ESCOTT, Clarice Monteiro. História da educação profissional no Brasil: as políticas públicas e o novo cenário de formação de professores nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS "HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL", 9., 2012. João Pessoa, **Anais...** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2012.

FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão; TUMOLO, Paulo Sergio. A relação entre educação e desenvolvimento econômico no capitalismo: elementos para um debate. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 135, p. 557-571, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000200557&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 nov. 2019

FERRARI, Mari. A internacionalização dos Institutos Federais: um estudo sobre o acordo Brasil-Canadá. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 1003-1019, Dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000401003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 set. 2019.

FERRETTI, Celso João; SILVA JUNIOR, João dos Reis. Educação profissional numa sociedade sem empregos. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 109, p. 43-66, mar. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742000000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 jul. 2019.

FERREIRA, J. B. O; MARTINS, S. R; VIEIRA, F. O. Trabalho vivo como apropriação do inapropriável e criação de formas de vida. **Revista Trabalho (En)Cena**, v. 01, n. 1, p. 29-49. jan./jun. 2016.

FIDELIS, Gilson José; BANOVA, Márcia Regina. **Gestão de recursos humanostradicional e estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. São Paulo: Contraponto, 2007.

FONSECA, Regina Célia Veiga. **Metodologia do trabalho científico**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1129-1152, Out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mar. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho: Horizonte 2021. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 821-826, Set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-733020150003000821&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Dermeval Saviani e a centralidade ontológica do trabalho na formação do “homem novo”, artífice da sociedade socialista. **Interface**, Botucatu, v. 21, n. 62, p. 509-519, set. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-328320170003000509&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 7 jun. 2019.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Fundo de Cultura, 1961.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Conae 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/artigos>. Acesso em: 17 Ago. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GLOBO... Diretrizes para o Plano de Governo período 2015-2018 – Coligação “Para o Ceará seguir mudando”, 2014. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2015/10/15/proposta_governo1404598402032.pdf Acesso em 19 Ago. 2020.

GOODSON, Ivor. Currículo, narrativa e o futuro social. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12 n. 35 maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a05v1235.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

GONÇALVES, A. T. P. Análise de conteúdo, análise do discurso e análise de conversação: estudo preliminar sobre diferenças conceituais e teórico-metodológicas. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 17, n. 2, p. 275-300, 2016.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa: projetos e relatórios**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GRIMM, Viviane; SOSSAI, Fernando Cesar; SEGABINAZZI, Marília. Globalização, redes políticas e neoliberalismo: as contribuições de Stephen Ball para pensar sobre políticas educacionais na atualidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 6 abr. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GRINKRAUT, Ananda. A educação inglesa sob a gestão do partido trabalhista (1997 - 2010): entre rupturas e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 287-305, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/grinkraut.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

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, Maria Ozarina da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GUIMARÃES, Sônia Karam. Desenvolvimento econômico-social e instituições no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 2, p. 259-284, set. 2016. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23112>. Acesso em: 06 jun. 2019.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz; ALMEIDA, Mariana Eugenio. **Os Jovens e o Mercado de Trabalho: evolução e desafios da Política de Emprego no Brasil**. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/viewFile/6845/4926> Acesso em 22jul. 2020.

HAGUETTE, André; PESSOA, Márcio; VIDAL, Eloísa. Dez escolas, dois padrões de qualidade. Uma pesquisa em dez escolas públicas de ensino médio do estado do Ceará. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.24, n. 92, p. 609-636, jul./set. 2016.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural: Acumulação flexível – transformação sólida ou reparo temporário. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo, história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 6 ed. São Paulo: Instituto *Ludwig von Mises* Brasil, 2010.

HENDERSON, Hazel. **Transcendendo a economia**. Trad. Merle Scoss. São Paulo: Cultrix, 1999.

HIRSCHMAN, Albert O. **As Paixões e Os Interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo**. Tradução: Luiz Guilherme B. Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2002.

IBOVESPA. **Bolsa de Valores de São Paulo**, 2021. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-amplos/indice-ibovespa-ibovespa-estatisticas-historicas.htm. Acesso em 07 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatística**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais Indicadores de Volume e Valores Correntes outubro/dezembro 2009**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2009_4tri.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

INSTITUTO CENTRO DE ENSINO TECNOLÓGICO. 2019. Disponível em: <https://www.cen-tec.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 10 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **DOCUMENTO de Avaliação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará** - Programa para Resultados (PforR) do Ceará com o Banco Mundial, 2018. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/relatorio/RELATORIO_DO_DESEMPENHO_SEMESTRAL_DO_PROJETO_PforR_300618.pdf. Acesso em: 18 abr. 2019.

INSTITUTO DE ESTRATÉGIA E PESQUISA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Relatório de Desempenho Semestral do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará** - Programa para Resultados (PforR), 2017. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/relatorio/RELATORIO_DO_DESEMPENHO_SEMESTRAL_DO_PROJETO_PforR_311217.pdf. Acesso em 11 Ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rendimento de Todas as Fontes e Trabalho Infantil - Dados da Pnad Contínua de 2016» (PDF)**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101390_informativo.pdf. Acesso em: 17 abr 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso m 27 set. 2021.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO. **O impacto da pandemia na juventude cearense**, 2021. Disponível em: <<http://www.idt.org.br/content/arquivos/publicacoes/O%20IMPACTO%20DA%20PANDEMIA%20NA%20JUVENTUDE%20CEARENSE.pdf>>. Acesso em 13 de set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ. **Catálogo de cursos FIC do IFCE**, 2017. Disponível em: <https://ifce.edu.br/proext/catalogo_cursosfic_2017-2.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Tempo do mundo**. 2015, Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/211005_rtm_26.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

IMHOF, Sonia Schappo; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. Políticas neoliberais e educação profissional a partir dos anos 1990. Educere. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 12., 2015. Londrina. **Anais...** Londrina: PUCPR, 2015. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/16416_7841.pdf Acesso em: 10 abr. 2019.

JORGE, Tiago Antônio da Silva. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador** – PLANFOR. Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente, UFMG. Disponível em: <http://www.gestrado.net.br/pdf/316.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

KUENZER, Acacia Z. **Ensino Médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

KUENZER, Acacia Z. A escola desnuda: reflexões sobre a possibilidade de construir o ensino médio para os que vivem do trabalho. In: ZIBAS, D; AGUIAR, M.A; BUENO, M. S. (Org.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília, DF: Plano, 2002. p. 229-330.

KUENZER, Acacia Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, Claudinei; SAVIANI, Demerval (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados/HISTEDBR, 2005.

KUENZER, Acacia Z. Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível? **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 5, n. 3, p. 491-508, nov.2007/fev.2008.

KUENZER, Acácia Zeneida; GRABOWSKI, Gabriel. Educação Profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 297-318, abr. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10762>. Acesso em: 19 jul. 2019.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Macmillan, 1936.

LEITE, Pedro Sisnando. **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. 2. ed. Fortaleza: Gráfica LCR, 2012.

LEME, Alessandro André. Desenvolvimento e sociologia: uma aproximação necessária. **Soc. estado.**, Brasília, v. 30, n. 2, p. 495-527, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000200495&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jul. 2019.

LIMA, Marcelo. Educação, trabalho e tecnologia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 138, p. 267-270, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000100267&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 Fev. 2019.

LIMA, Marcelo; PACHECO, Zilka Sulamita Teixeira de Aguiar. As políticas públicas e o direito à educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego versus Plano Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 489-504, jun. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200489&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jul. 2019.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LUNARDI, M. S., CASTRO, J; MONAT, A. Visualização dos resultados do Yahoo em nuvens de texto: uma aplicação construída a partir de *web services*. **InfoDesign. Revista Brasileira de Design da Informação**, v. 5, n. 1, p. 21-35, 2008.

LUZ, Paulo Roberto Morais da. **Programa Jovem Aprendiz**: um estudo de caso da política pública e suas implicações no mundo do trabalho. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/issue/archive/viewFile/2742/1628>. Acesso em 11 ago. 2020.

MAGALHÃES, Pollyana Santiago. **O consórcio social da juventude no contexto da política de educação profissional do governo Lula (2003-2007)**: encontros e desencontros. 2010. 145f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MAGALHAES, Guilherme Lins de; CASTIONI, Remi. Educação Profissional no Brasil – expansão para quem? **Ensaio:aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362019005002104&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 Jun. 2019.

MARQUES, Cláudia Luíza; SOUZA, Amaralina Miranda de. Políticas públicas educacionais no ensino profissionalizante à distância: um olhar sobre a inclusão social. **journal of research in special educational needs**, v. 16, n. 1, p. 865–869, 2016.

MARQUES, Maria Alice de Freitas. Políticas Educacionais Nos Governos Lula e Dilma: Impactos na Expansão do Ensino Superior e Profissional. **Id on Line Rev. Mult. Psic.** V.12, N. 41, p. 661-676, 2018. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view-File/1249/1814>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luis Felipe. A política econômica durante o governo lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In: PAULA, Marilene de. **Nunca antes na história desse país”...?** : um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Böll, 2011.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172127, Ago. 2017 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200207&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 nov. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, Laurinda Ines Souza de; PILLOTTO, Silvia Sell Duarte; VOIGT, Jane Mery Richter. Políticas públicas para educação profissional: década de 1990 e a desvinculação do ensino médio e técnico. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, [S.l.], p. 108-124, jan. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/tpge/article/view/9784>. Acesso em: 19 Dez. 2019.

MOURA, Dante Henrique. Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, Ano 23, v. 2, 2007. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110>. Acesso em: 10 Jan. 2020.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINHO, Danilo Nolasco C; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T (Orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa**

Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 01-12, abril. 2017. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111455/mod_resource/content/1/Minayosaturacao.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

MOLL, Jaqueline. Reformar para retardar: a lógica da mudança no EM. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 61-74, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/771/725>. Acesso em 12 dez. 2018.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MUELLER, Rafael Rodrigo. O novo (velho) paradigma educacional para o Século XXI. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 47, n. 164, p. 670-686, jun. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742017000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Ago. 2019.

NORTH, Douglas; WALLIS, John; WEBB, Steven; WEINGAST, Barry. Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development.

World Bank policy **Research Working Paper Series**, v. 4359, 2007. NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 21-44, Abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 Jul. 2020.

NUNES, Rodrigo Adriano Meirelles; HENZ, Ligia Ismeria; JULIANI, Lucélia Ivonete. Comércio internacional e desenvolvimento econômico. **Revista GESTO**, v. 3, n. 1, p. 50-60, set. 2015. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/gesto/article/view/1490>. Acesso em: 17 set. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/F%C3%Altima/Downloads/19491-70742-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2020.

OLIVEIRA, Jussara de Fátima Alves Campos; CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes Carneiro. **A educação profissional no contexto político-ideológico neoliberal**. In: COLÓQUIO NACIONAL - A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, 2., 2013. Natal. Anais... Natal: IFRN, 2013. Disponível em: <https://ead.ifrn.edu.br/portal/wp-content/uploads/2012/coloquio/anais/eixo1/Jussara%20de%20F%E2%80%A0tima%20Alves%20Campos%20Oliveira%20.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

OLIVEIRA, Márcia Moraes de; COSTA, Maria Adélia. **A educação profissional e a Lei nº 13.415-2017** – uma ponte para o passado. A reforma do ensino médio (Lei 13.415/2017) e suas implicações para a educação profissional. In: COLÓQUIO NACIONAL E I COLÓQUIO INTERNACIONAL: A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, 4., 2017. Natal. Anais... Natal, RN: IFRN, 2017.

OLIVEIRA, Gilson de Sousa; SILVA, Catarina Angélica Antunes da Silva; BEZERRA, Tânia Serra Azul Machado. Educação profissional de nível técnico integrada ao ensino médio: uma análise das escolas profissionalizantes do estado do Ceará. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 01, n. 17, p. 1-12jan/jul 2017.. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/11897>. Acesso em: 9 nov. 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: MEC/INEP, 2017. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos>. Acesso em 17 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo**. Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación, 2012. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>. Acesso em 24 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Educação e formação ao longo de toda a vida: uma ponte para o futuro. Trabalho, educação e futuro. **Recomendações do Segundo Congresso Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional**. 26-30 abril 1999. Seul, República da Coréia.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório Anual da Organização Internacional do Trabalho**, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatórios Econômicos OCDE**: Brasil. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 12 de jul. 2019.

PAULA, Mauro Lima de. Estado, globalização e políticas públicas de educação: um estudo das políticas educacionais de São Paulo a partir da década de 1990. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v.2, n.1, p.127-137, jan.-abr. 2016, Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/124/405>. Acesso em: 14 jun 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. **Revista Dados**, v. 11, p. 122-145, 1974.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIQUET, Rosélia. Ensino superior e vocação regional: uma análise referida ao norte fluminense. **A Revista da Educação Profissional**, v. 30, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.bts.senac.br/index.php/bts/article/view/517>. Acesso em: 19 ago. 2019.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POCHMANN, Márcio. **Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil**. Disponível em: <https://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/artigos/LEP/L5/8-Pochmann.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PORFÍRIO, Francisco. **Contratualismo**. Brasil Escola, 2022. Disponível em: <https://brasile-scola.uol.com.br/sociologia/contratualismo.html>. Acesso em: 1 fev. 2022.

PORTER, Michael E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Tradução: Waltensir Dutra. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual 2019**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorio-anual-2019.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

PROJETOS de país: neoliberal e novo-desenvolvimentista e social-desenvolvimentista. **Portal Brasil Debate**: Jornal de Hoje, São Paulo, 04 dez. 2017. Disponível em: <http://brasil-debate.com.br/projetos-de-pais-neoliberal-e-novo-desenvolvimentista-e-social-desenvolvimentista/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RAMALHO, José Ricardo; SANTOS, Rodrigo. HUW BEYNON: MARXISMO E SOCIOLOGIA. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 13-29, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752016000100013&lng=en&nrm=i-so. Acesso em: 14 mar. 2019.

RAMOS, C. A; FREITAS, P. S. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia. **Planejamento e Políticas Públicas**, 17, p. 59-104, 1998.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 46. p. 1271-294, set/out. 2012.

RAPPORT, Mike. **1848: Year of Revolution**. New York, NY: Basic books, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=mRBYIHSKpjsC&pg=PA201&lpg=PA201&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 12 fev. 2022.

RIVADENEIRA, A.W., GRUEN, D.M., MULLER, M.J; MILLEN, D.R. Getting our head in the clouds: toward evaluation studies of tagclouds, Proceedings of the SIGCHI **Conference on Human Factors in Computing Systems**, v. 1, p. 995- 998, 2007.

ROCHA, Antonia Rozimar Machado e. **O Programa Universidade para Todos - PROUNI e a pseudodemocratização na contra-reforma da educação superior no Brasil**. 2009. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2009.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

RUBEGA, Cristina Cimarelli Caballero. **A reforma da educação profissional de nível médio e a formação do técnico em química**: retrospectiva e perspectivas de uma profissão. 2000. 198f. Tese (doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

RUCKSTADTER, Vanessa Campos Mariano. **Histedbr**, Unicamp, 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_ratio_studiorum.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

SAFATLE, V. O trabalho do impróprio e os afetos da flexibilização. In: SAFATLE, V. **O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo**. São Paulo: Cosac Naify, 2015, p. 227-277.

SALTORATO, Patrícia; GRUN, Roberto. De Estado desenvolvimentista a Estado neoliberal. **Revista Nucleus**, v.3, n.2, maio/nov. 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/F%C3%AItima/Downloads/434-1869-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SANFELICE, José Luis. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1391-1398, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a15v2485.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SANT'ANNA, Anderson de Souza; KILIMNIK, Zélia. **Qualidade de vida no trabalho: fundamentos e abordagens**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. cap.1, p. 25 – 102.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAVIANI, D. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Trad. Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2015.

SERAPIONI, Mauro. Os desafios da participação e da cidadania nos sistemas de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 12, p. 4829-4839, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014001204829&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 Ago. 2020.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM VIRTUAL. 2019. Disponível em: <https://www.senai-ce.org.br/sobre-nos/publicacoes>. Acesso em: 24 set. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Andreza Bispo; COSTA, AntoniaValdelucia. Políticas e Programas Públicos que Oportunizam a Inserção do Jovem no Mercado de Trabalho. **Rev. Mult. Psic.**, v.13, n. 43, p. 967-981, 2019.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, [S.l.], v. 16, n. 1, maio 2015. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>. Acesso em: 19 out. 2021.

SILVA, Maria Ozarina da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Mirian Pacheco; ROSA, Maria Inês Petrucci. Currículo narrativo e efeitos de poder sobre o educador e aluno. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS, 7., 2009. Florianópolis, **Anais...** Florianópolis: [s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.fep.if.usp.br/~profis/arquivos/viiienpec/VII%20ENPEC%20-%202009/www.foco.fae.ufmg.br/cd/pdfs/928.pdf>. Acesso em: 9 Jul. 2020.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de Identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 jun. 2019.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: EstaçãoBrasil, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

STIGLITZ, Joseph. **Freefall**: free markets and the sinking of the global economy. Londres: Penguin, 2010.

STUTZ, Beatriz Lemos; LUCENA, Carlos Alberto. Educação profissional e os ideais liberais presentes no pensamento educacional brasileiro. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.38, p. 139-149, jun.2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639695/7262/>. Acesso em: 18 de Dez. 2019.

SURVEYGIZMO. **Using Word Clouds to present your qualitative data**. Sandy McKee (2017). Disponível em: <https://www.surveygizmo.com/survey-blog/what-you-need-to-know-when-using-word-clouds-to-present-your-qualitative-data>. Acesso em: 21 maio 2021.

TEIXEIRA, Francisco; FREDERICO, Celso. **Marx, Weber e o Marxismo Weberiano**. São Paulo: Cortez, 2010.

THERRIEN, Jacques. DIAS, Ana Maria Iório. LEITINHO, Meirecele Calíope. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 97, p. 21-32, set./dez. 2016. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3167/2902>. Acesso em: 12 jan. 2022.

THERRIEN, Jacques. NÓBREGA-THERRIEN, Sílvia Maria. Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em avaliação educacional**, v. 15, n. 30, p. 5-16, jul./dez., 2004.

TOLEDO, César de Alencar Arnaut de; RUCKSTADTER, Flávio Massami Martins;

TOMIZAKI, K. Sociologia da educação, reprodução das desigualdades e novas formas de dominação. **Educação e Pesquisa**, v. 42, n. 3, p. 821-834, 1 set. 2016.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/11pL-bt560DKXcjg7QvhdbXoZKoyHLTOh>. Acesso em 15 Ago. 2020.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UOL, Diretrizes Gerais para Elaboração de um Plano de Governo 2011/2015 – Coligação “Por um Ceará Melhor para Todos”, 2010. Disponível em: <http://download.uol.com.br/e-leicoes/2010/propostas/CE/PCE6000000152.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2020.

VEDUNG, Evert. **Public policy and programevaluation**. New York: Routledge, 2017.

VEGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122010000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 jul. 2020.

VIEGAS, Moacir Fernando. Contribuições da psicologia do trabalho para o campo trabalho e educação. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 26, n. 3, p. 165-180, nov. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/12160>. Acesso em: 11 jun. 2019.

VITORINO, Ricardo. **Além do empreendedorismo: empreendedorismo estruturado e liberdade financeira**. Editora Clube de Autores: São Paulo, 2019.

WILLIANS, Paul. **Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

XEREZ, Antonia Solange Pinheiro; CARVALHO, Celso. **Educação profissional no Ceará e a política de formação no Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC**, 2013. Disponível em: http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt1/educacao_profissional_no_ceara.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

EDIÇÕES INESP

João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo

EDIÇÕES INESP

Ernandes do Carmo
Orientador da Célular de Edição e Produção Gráfica

**Cleomárcio Alves (Márcio), Francisco de Moura,
Hadson Franca e João Alfredo**
Equipe de Acabamento e Montagem

Aurenir Lopes e Tiago Casal
Equipe de Produção em Braille

Mário Giffoni e Rical Gomes de Oliveira
Diagramação

José Gotardo Filho, Saulo Macedo e Valdemice Costa (Valdo)
Equipe de Design Gráfico

João Victor Sampaio e Letícia Gomes Albuquerque
Estagiário

Rachel Garcia Bastos de Araújo
Redação

Valquiria Moreira
Secretaria Executiva / Assistente Editorial

Manuela Cavalcante
Secretaria Executiva

Luzia Léda Batista Rolim
Assessoria de Imprensa

**Lúcia Maria Jacó Rocha, Sandra Bastos Mesquita
e Vânia Monteiro Soares Rio**
Equipe de Revisão

Marta Léda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studert Vieira
Equipe Auxiliar de Revisão

Site: [https://www.al.ce.gov.br/paginas/
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara-inesp](https://www.al.ce.gov.br/paginas/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara-inesp)
E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br
Fone: (85) 3277-3702



ALECE

Av. Desembargador Moreira, 2807,
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP: 60.170-900
Site: <https://www.al.ce.gov.br/>
Fone: (85) 3277.2500

MESA DIRETORA

2023-2024

Deputado Evandro Leitão

Presidente

Deputado Fernando Santana

1º Vice-Presidente

Deputado Osmar Baquit

2º Vice-Presidente

Deputado Danniell Oliveira

1º Secretário

Deputada Juliana Lucena

2ª Secretária

Deputado João Jaime

3º Secretário

Deputado Oscar Rodrigues

4º Secretário

