



VII Colóquio Internacional São Cristóvão/SE/Brasil  
"Educação e Contemporaneidade" 19 a 21 de setembro de 2013  
ISSN 1982-3657



## O PAPEL DAS PARCERIAS NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR

Georgia Sobreira dos Santos Cêa

Sandra Regina Paz da Silva

**Resumo:** O artigo tem como tema as relações entre o espaço público e o espaço privado em ações de formação do trabalhador no Brasil, expressas em ações de parceria. Com o objetivo de compreender o sentido e a abrangência das parcerias nas políticas de qualificação dos trabalhadores, o artigo parte de dados empíricos sobre a ação de ministérios brasileiros e empreende reflexões teóricas sobre os condicionantes econômicos e políticos que alçaram as parcerias à condição de forma privilegiada de implementação de ações de formação do trabalhador. O estudo indica uma relação orgânica entre a ampliação das oportunidades formativas dos trabalhadores proporcionada pela ação dos ministérios e o estreitamento das relações entre o espaço público e o espaço privado nas políticas de formação do trabalhador.

**Palavras-chave:** trabalho e educação, políticas de formação do trabalhador, parceria público-privada

**Abstract:** The article focuses on the relationship between public space and private space in stocks worker training in Brazil, expressed in shares of partnership. In order to understand the meaning and scope of partnerships policies qualification of workers, the article starts with empirical data on the effect of Brazilian ministries and undertakes theoretical reflections on the economic and political conditions that lifted the partnerships to the condition of a privileged implementing actions worker training. The study indicates an organic relationship between the expansion of training opportunities for workers provided by the action of ministries and closer relations between public space and private space policies worker training.

**Keywords:** work and education policies, worker training, public-private partnership

### Introdução

A reconfiguração da dinâmica do capital e as mudanças produtivas ensejadas nas últimas décadas vêm demandando, ao mesmo tempo, a redefinição dos papéis do Estado e, nesta, a reconfiguração da relação entre os espaços públicos e os espaços privados, em especial no que tange à formação dos trabalhadores. Motivado por essa evidência, este artigo tem como tema as relações entre o espaço público e o espaço privado em ações de formação do trabalhador no Brasil, expressas em ações de parceria.

Entende-se, aqui, a parceria como uma ferramenta de gestão que pode se fazer presente nas relações políticas no interior do próprio Estado e entre este e a sociedade civil, nas transações empresariais dos

setores da economia e nos diferentes processos de trabalho. A parceria é marcada pela realização de contratos, convênios e/ou quaisquer instrumentos de formalização entre diferentes sujeitos políticos coletivos, sejam eles públicos (governos, ministérios, secretarias, departamentos, etc.) e/ou privados (empresas, sindicatos, ONGs, associações, igrejas, mídia e demais entidades do chamado terceiro setor). As diretrizes, orientações, fontes e formas de financiamento são objeto de negociação das partes envolvidas nas ações de parceria. Tais ações de parceria visam à realização de um fim que pode ser concretizado na forma de eventos, cursos, programas, planos, projetos, prestação de serviços, entre outras ações, envolvendo distintos agentes sociais.

Inicialmente, são apresentadas evidências empíricas sobre políticas de formação do trabalhador a cargo dos ministérios brasileiros, ressaltando a importância das parcerias entre o setor público e o setor privado para a implementação de tais políticas.

Em seguida, com base em referenciais teóricos do campo de estudos da relação entre trabalho e educação, são apresentadas reflexões que buscam elucidar processos, nem sempre visíveis, que relacionam as ações de formação do trabalhador implementadas pelos ministérios brasileiros com as configurações assumidas pelas relações entre o público e o privado.

A partir desse percurso metodológico, o artigo objetiva compreender o sentido e a abrangência das parcerias nas políticas de qualificação dos trabalhadores implementadas nas últimas décadas no Brasil.

### **A formação de trabalhadores como política de Estado**

Até recentemente, a formação de trabalhadores no Brasil era, tradicionalmente, objeto de políticas de ministérios específicos, como o Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, é significativo verificar que as ações de formação do trabalhador não são mais exclusividade desses ministérios: especialmente a partir dos anos 2000, outros ministérios passam a incorporar esse tipo de ação entre suas atividades.

Essa ampliação ensejou o desenvolvimento da pesquisa "Formação do trabalhador no Brasil e em Alagoas: configurações da relação público / privado", desenvolvida entre 2011 e 2013, pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Estado, Sociedade e Educação (GP-TESE), vinculado à Universidade Federal de Alagoas e cadastrado no CNPq.

Um dos pressupostos da referida pesquisa foi a compreensão de que a atuação do Estado brasileiro materializa-se, entre outros, nas ações de seus ministérios, visto que os mesmos fazem parte da própria estrutura organizativa do Poder Executivo no Brasil, sendo importante conhecer se e como a formação do trabalhador estava sendo incorporada por eles. O Poder Executivo brasileiro é composto por 24 ministérios, nove secretarias da presidência e seis órgãos com *status* de ministério. Desse universo, foram levantadas as ações de formação do trabalhador dos 24 ministérios, visto que são eles os responsáveis pelas políticas do Estado em diferentes áreas.

Tendo como fontes as páginas eletrônicas e os relatórios dos planos plurianuais dos 24 ministérios, foram levantados e mapeados os planos e programas de formação do trabalhador implementados. Na exploração dos dados, foram sondadas a estrutura organizacional, a existência ou não de ações voltadas para a formação do trabalhador e a quantidades dessas ações[1].

O estudo evidenciou que todos os ministérios brasileiros desenvolvem ações desse tipo. Foram identificados 148 (cento e quarenta e oito) planos e programas de formação profissional. Os ministérios que mais têm ações deste tipo são: Trabalho e Emprego (19 ações), Saúde (13 ações) e Educação (12 ações). Estes três e o Ministério do Turismo têm algum setor da sua estrutura organizacional responsável pelas ações de qualificação. Três são os ministérios que têm apenas uma ação de qualificação profissional: Minas e Energia, Pesca e Aquicultura, Transportes. A mais sugestiva constatação, resultante desse

levantamento, foi a identificação de que a grande maioria das ações é implementada por meio de parcerias entre o setor público e o setor privado, prevalecendo o papel formulador e indutor de políticas desse gênero por parte do Estado brasileiro e o financiamento público das mesmas, embora com o protagonismo da sociedade civil na sua implementação.

Por um lado, esse quantitativo indica o esforço do Estado brasileiro em oportunizar formação para o trabalho em todas as áreas das políticas públicas, visto que o mercado não tem criado postos de trabalho suficientes para a demanda e o Estado não tem como forçar o mercado a fazer isso num contexto neoliberal. Por outro lado, é significativo o fato da parceria se constituir na principal estratégia de implementação dessas ações, com prevalência de entidades da sociedade civil.

Essas evidências empíricas provocam a reflexão sobre os condicionantes econômicos e políticos que alçaram as parcerias à condição de forma privilegiada de implementação de ações de formação do trabalhador no Brasil, exercício que será feito a seguir.

### **Compreendendo o sentido e a abrangência das parcerias nas políticas de qualificação dos trabalhadores**

Nas últimas décadas, diante de inúmeras transformações econômicas e políticas, têm aumentado as exigências de qualificação para a entrada e a permanência de trabalhadores no mercado de trabalho e mesmo para a criação de estratégias de sobrevivência, das mais esporádicas às mais duradouras. Não obstante a disseminação da ideologia do empreendedorismo, sustentada na crença do sucesso individual e na capacidade do autoemprego, ainda é socialmente forte a visão de que o emprego formal adquire um diferencial em relação a outras formas de ocupação. Ao analisar o sentido das políticas sociais frente à constituição do mercado de trabalho em tempos de dilapidação dos direitos, Sposati (2012, p, 22, grifo da autora) afirma:

Parece que ainda se vale da noção de que o homem só possui a sua existência reconhecida enquanto se faz trabalhador aos olhos do capital, Aqueles que não estiverem, mesmo que circunstancialmente, vivendo tal condição, perdem a sua visibilidade, pois não existem imediatamente para o capital. Assim, o trabalhador que não se insere formalmente no mundo do trabalho não ganha visibilidade econômica e política. Não basta ter a posse da força de trabalho, é necessário a posse e efetivação do emprego para ganhar a *visibilidade* e o *reconhecimento* dela decorrente.

Análises nessa direção se contrapõem a leituras da questão social, inebriadas com o ritmo e a direção da movimentação recente do capital diante do cenário de crise. Tais análises, identificadas por Frigotto (1994) como "apologéticas do capital", cumpriram – e cumprem – o papel ideológico de justificar a inconstância da demanda por trabalhadores nos processos de trabalho (da produção aos serviços) como sinal de saúde econômica e de, ao mesmo tempo, naturalizar a precarização das relações de trabalho.

Nesse cenário, a intervenção do Estado nacional na dinâmica do mercado de trabalho forja mediações cada vez mais complexas, frente à incapacidade de atuação direta na geração de empregos formais, em função de uma direção econômica hegemônica, alicerçada nas forças competitivas do mercado. Assim, as políticas de trabalho, entre elas as políticas de formação e de qualificação profissional, abrangem uma gama de iniciativas que vão desde o estímulo a condutas e habilidades pessoais, sem preocupação com o conhecimento sistematizado, até a oferta de oportunidades formativas de alto teor científico e tecnológico. De um lado,

[...] são desenvolvidas políticas de segmentação da força de trabalho – ou

políticas de individualização – que reorganizam o mercado de trabalho com base em uma precariedade que supostamente deveria gerar uma nova energia: a empregabilidade individual e o autoempreendimento (CABANES; GEORGES, 2011, p. 12).

De outro, aprimoram-se espaços de formação de profissionais para a ocupação de postos centrais, constitutivos do núcleo estratégico dos processos de trabalho, de menor demanda quantitativa, mas que exigem esforços formativos mais sólidos e que alcançam certo grau de estabilidade profissional (HARVEY, 1999). Ganha importância, ainda, a qualificação dos trabalhadores vinculados à estrutura do Estado, das diferentes instâncias político-administrativas nos âmbitos federal, estaduais e municipais. Tanto prestadores de serviços como servidores públicos são sujeitos de ações de qualificação profissional.

A necessidade de atualização e de qualificação para o trabalho torna-se uma condição perene, como se fosse uma “tarefa de Sísifo” (KOBBER, 2004), penosa, interminável e fora do controle subjetivo. Independentemente da posição dos trabalhadores na complexa e volátil estrutura do mercado de trabalho – periferia ou núcleo estratégico (HARVEY, 1999), formalidade ou informalidade –, o fato é que tanto os trabalhadores assalariados como os envolvidos em formas de “trabalho fora de controle” que funcionam como “saídas de emergência” (CABANES; GEORGES, 2011) vivenciam relações regidas por uma lógica particularista das políticas sociais, as quais sofrem “[...] de uma endogenia que fragmenta necessidades sociais coletivas em necessidades pessoais” (SPOSATI, 2012, p. 37).

É nesse movimento histórico que aumenta a oferta de oportunidades de formação de trabalhadores, desde cursos breves, sem relação com a escolaridade, até cursos em nível de pós-graduação. Ao tratar dessa exigência, Souza (2009, p. 2) argumenta:

A capacidade de reprofissionalização torna-se central num período em que as trajetórias profissionais não são mais lineares e os caminhos que o trabalhador percorre no mercado de trabalho tornam-se sujeitos a períodos ora de inclusão, ora de exclusão, haja vista a tendência crescente do fim do pleno emprego e o surgimento de um novo tipo de desemprego e subemprego estrutural que se juntam às formas tradicionais nos países pobres.

A necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador relaciona-se, ainda, à transição de modelos de produção:

Se no taylorismo/fordismo, o controle sobre o trabalhador era exercido concretamente por alguém próximo, a chefia imediata, na acumulação flexível aparentemente há um deslocamento uma vez que o controle passa a ser exercido a partir de uma instância localizada fora da empresa, o “mercado”, na figura do cliente. À medida que se implantam as novas formas de gestão e novas tecnologias de base física, o capital elege “novos” atributos a partir dos quais julga a qualificação do trabalhador (MONFREDINE, 2001, p. 1).

A reconfiguração da dinâmica do capital e as mudanças produtivas ensejadas nesse contexto demandaram, ao mesmo tempo, a redefinição dos papéis do Estado como estrutura de comando político do capital, orientada para a investida corretiva frente aos desequilíbrios dos microcosmos produtivos (produção, circulação e consumo) (MÉSZAROS, 2002). Redefinidos os papéis do Estado quanto ao tipo de intervenção nas relações entre capital e trabalho – e é sempre disso que as ações corretivas tratam –, as políticas de qualificação de formação e qualificação de trabalhadores aproximam-se, cada vez mais, das prerrogativas da política econômica, embora sejam anunciadas como políticas sociais. Esse pressuposto

justifica, em parte, a preocupação deste artigo com as configurações assumidas pela relação entre os espaços públicos e os espaços privados nas últimas décadas, em especial no que tange à formação dos trabalhadores.

Conforme explica Souza (2011, p. 14),

Aparentemente, a política de educação profissional nada mais é do que uma política social de adaptação dos trabalhadores às novas demandas de qualificação do trabalho e da produção, vista por diferentes sujeitos sociais como condição básica de inserção e permanência no mercado de trabalho. Enfim, a política de educação profissional é subtraída de todo seu contexto sócio-histórico, de modo a desvinculá-la do processo de valorização do capital.

Como síntese da argumentação apresentada até aqui, pode-se afirmar que a política pública do trabalho no Brasil se desenvolve em meio ao “[...] complexo quadro geral de desvalorização do trabalho”, conforme indica Pochmann (2012, p. 38). Nesse tipo de política, as ações voltadas para a formação da força de trabalho ganham relevo e têm sido estimuladas a crescer e a se diversificar, sendo o Estado nacional o protagonista na direção dada a essas ações e no estímulo político e financeiro para que entes públicos e privados com elas se envolvam.

Ao analisar os sentidos atribuídos à formação profissional presentes nos planos plurianuais dos governos brasileiros empossados a partir dos anos 1990, Zen (2007) indica que as mudanças nos processos de trabalho têm sido utilizadas como justificativas para a instituição de relações de trabalho negligenciadoras das necessidades históricas dos trabalhadores e para o estreitamento das relações entre o espaço público e o espaço privado. Dessa forma, diminuem as fronteiras entre as ações e responsabilidades do Estado estrito senso e ampliam-se a influência e a participação de entidades privadas da sociedade civil na definição e implementação de políticas sociais. Proliferam formas e meios de oferta de oportunidades formativas para os trabalhadores, ao mesmo tempo em que persiste a duvidosa qualidade das ações ofertadas, distantes de uma “[...] educação básica cujo pressuposto seja a formação de sujeitos capazes de articular os conhecimentos adquiridos nos bancos escolares com a capacidade de leitura da realidade social na qual estão inseridos” (OLIVEIRA, 2008, p. 128).

As relações entre os espaços públicos e privados são temas recorrentes em estudos sobre políticas recentes de formação de trabalhadores.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 1101) destacam que a política de parceria público-privado do governo federal ressoou fortemente sobre a política de educação profissional, muito embora as articulações entre essas esferas administrativas viessem se estreitando no Brasil desde os anos 1990, conforme atestaram Cêa et. al. (2007). A aprovação da lei nº 11.079, em 2004, que regulamentou o estabelecimento da parceria público-privada no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004), veio consolidar uma prática política e econômica já em curso, especialmente no que tange à implementação de políticas de formação do trabalhador no Brasil.

Kuenzer (2006, p. 899) indica que houve uma continuidade entre os governos FHC e Lula da Silva no que diz respeito ao estímulo às parcerias entre o setor público e privado, as quais “[...] supõem o repasse de parte das funções do Estado para a Sociedade Civil, acompanhado do repasse de recursos, os quais, realizados sob o ordenamento jurídico privado, fogem aos controles públicos da União”.

Rummert (2007, p. 40) identifica como principais entidades parcerias aquelas instituídas na forma de “[...] Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) ou outras instituições formalmente sem fins lucrativos, que comprovem experiência na gestão de projetos educacionais ou sociais”.

O crescimento e a diversificação das ações de formação do trabalhador, entretanto, não impediram o descontentamento de entidades sindicais com a política dos últimos governos Lula da Silva, conforme expressa a Força Sindical (2011): "O ex-presidente Lula deixou o governo com um saldo de empregos 150% maior que os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, mas o gasto médio anual com qualificação da mão de obra foi 73,3% inferior ao resultado, já muito fraco, do período FHC". Considerando que são decrescentes o poder de compra do salário mínimo, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional e que o desemprego é uma constante (POCHMANN, 2012), as expectativas da referida central sindical sobre o governo pós-Lula da Silva restam frustradas.

O conteúdo de diferentes análises sobre a reconfiguração da dinâmica do capital, a redefinição dos papéis do Estado e o sentido da formação do trabalhador, somado às constatações da importância da mesma para todos os campos das políticas nacionais, indicam que as políticas de formação do trabalhador estão imersas em um múltiplo e complexo contexto, envolvendo a estreita relação entre a configuração da força de trabalho e as necessidades do mercado.

### **Considerações finais**

A oferta de ações de formação profissional não constitui novidade em relação às formas de intervenção do Estado brasileiro. Pelo contrário, são abundantes os estudos que tomam diferentes ações como objeto, mas predominam análises daquelas ações coordenadas pelos ministérios mais tradicionais nesse quesito, como o MEC, o MTE e o Ministério da Saúde. O conhecimento do tipo e nível de importância atribuído à formação profissional pelo conjunto dos ministérios brasileiros mostrou ser importante para a compreensão das ações do Estado nesse sentido, numa perspectiva de totalidade e pode, ainda, lançar novos olhares sobre as políticas de formação do trabalhador no campo de estudos sobre trabalho e educação.

Sem pretensão de esgotar o tema, pode-se concluir, neste artigo, que a formação de trabalhadores consolidou-se, nos anos 2000, como política de Estado, independente dos governos eleitos. Tal afirmação sustenta-se não só no fato das formações de trabalhadores ter passado a ser constitutiva de todos os campos da política nacional, mas, principalmente, por servir de instrumento para o fortalecimento da reconfiguração do papel do Estado, especialmente em suas relações com a sociedade civil. Fundadas no princípio da descentralização, as ações de formação profissional do Governo Federal vêm sendo coordenadas no âmbito dos estados e municípios, por secretarias ligadas aos governos. Estas, por sua vez, articulam parcerias com órgãos públicos e privados – especialmente com estes – para a execução das políticas de qualificação. Não tem sido outra a forma predominante de ação do Estado brasileiro nessa área, numa clara demonstração da naturalização da destinação de recursos públicos para a iniciativa privada.

### **Referências**

ANTUNES, R. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, M. O. DA S & YAZBEK, M.C. (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-72.

CABANES, R.; GEORGES, I. Perspectivas. In: CABANES, R. et al. **Saídas de emergência**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 11-28.

FORÇA SINDICAL. **Lula investiu menos em qualificação**, 5 mai. 2011. Disponível em: <<http://fsindical-rs.org.br/noticias/lula-investiu-menos-em-qualificacao.html>>. Acesso em: 8 de maio de 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo

Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial, out. 2005. Disponível em: < [http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17 .pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2010.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1994.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

KOBER, Claudia Mattos. **Qualificação profissional: uma tarefa de Sísifo**. Campinas: Autores Associados, 2004.

KUENZER, Acácia Zeneida. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 877-910, out. 2006. Disponível em: . Acesso em; 10 jun. 2010.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONFREDINI, I. Trajetórias de bancários: a qualificação profissional como construção social. In: Reunião anual da ANPEd – Ano de Eleição de Diretoria, 24, 2001. Caxambu/MG. **Trabalhos GT09**. Caxambu/MG, 2001, p. 1-19.

POCHMANN, M. Rumos da política de trabalho no Brasil. In: SILVA, M.O. DA S & YAZBEK, M. C. (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 37-58.

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo** – Revista de Ciências da Educação, Lisboa, n. 2, p. 35-50, jan./abr. 2005. Disponível em: . Acesso em: 12 jun. 2010.

SOUSA, S. M. P. S. A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos de 1990. In: SILVA, M.O. DA S & YAZBEK, M. C. (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 99-120.

SOUZA, J. S. Apresentação do dossiê: a reforma neoliberal da formação para o trabalho no Brasil. **RETTA**, v. I, n. 01, p. 13-20, jan./jun. 2010.

TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: SPOSATI, A.; CARVALHO, M. C. B. de; TEIXEIRA, S. M. F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 45-114.

ZEN, Rosane Toebe. Os sentidos da formação profissional presentes nos planos plurianuais a partir dos anos 1990. In: CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil**: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990. Cascavel: Edunioeste, 2007, p. 81-135.

---

Doutora em Educação: História, Política e Sociedade (PUC-SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Estado, Sociedade e Educação (GP-TESE – UFAL/CNPq). E-mail: gecea@uol.com.br.

Doutora em Educação (UFPE). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Estado, Sociedade e Educação (GP-TESE – UFAL/CNPq). E-mail: sandra.pe@bol.com.br.

[1] As atividades indicadas contaram com a colaboração das acadêmicas Jéssica Macedo de Araújo, Camila Ferreira da Silva e Leonaira Morgana da Silva Melo, do curso de Pedagogia da UFAL, que atuaram, em

diferentes momentos, em projetos de iniciação de científica vinculados à pesquisa.