



Revista Diálogo Educacional
ISSN: 1518-3483
dialogo.educacional@pucpr.br
Pontifícia Universidade Católica do
Paraná
Brasil

Costa da Silva, Maria Izabel; Figueiredo Louzada, Ana Paula
Pronatec como procedimento de in/exclusão da governamentalidade neoliberal
Revista Diálogo Educacional, vol. 16, núm. 47, enero-abril, 2016, pp. 209-230
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=189145380011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Pronatec como procedimento de in/exclusão da governamentalidade neoliberal

Pronatec as a neoliberal governmentality procedure of in/exclusion

El Pronatec como procedimiento de in/exclusión de la gubernamentalidad neoliberal

Maria Izabel Costa da Silva^[a], Ana Paula Figueiredo Louzada^{[b]*}

^[a] Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), São Mateus, ES, Brasil

^[b] Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil

Resumo

Este artigo apresenta parte de uma pesquisa que teve como objetivo analisar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e sua operacionalização em um campus do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). O artigo objetiva problematizar a perspectiva de inclusão social e produtiva presentes no referido programa governamental para públicos ditos em “situação de vulnerabilidade e risco social”. Os dados da oferta do programa demonstram a predominância de cursos de qualificação profissional e

* MICS: Mestre, e-mail: pedbel@gmail.com
APFL: Doutora, e-mail: paula-louzada@ig.com.br

desvinculados da escolarização destinados a essa população. Com base nos dados, juntamente com o estudo da legislação e de autores(as) como Foucault (2008a) e Veiga-Neto e Lopes (2007, 2011), entre outros(as), e entrevistas com profissionais atuantes no programa, consideramos que a concepção de inclusão presente no Pronatec atualiza princípios de uma racionalidade neoliberal, caracterizando-se como procedimento de gestão da pobreza, de individualização dos problemas sociais, de negação do direito à educação para jovens e adultas(os) e de fortalecimento do mercado de formação.

Palavras-chave: Inclusão. Neoliberalismo. Pronatec.

Abstract

This article shows a part of a research that intends to analyze the National Program for Access to Technical Education and Employment (Pronatec) and its operationalization on a campus of the Federal Institute of Espírito Santo (IFES). The article intends to put in doubt the perspective of social and productive inclusion that appears in the aforesaid governmental program to the publics said to be "in a situation of vulnerability and social hazard". The informations of the program's offer shows the predominance of professional qualifications courses, unconnected of the escolarization, planned to this population. By that informations, with the legislation study and with authors like Foucault (2008a), Veiga-Neto and Lopes (2007, 2011) and others, as well as interviews with the program's active professionals, we take into account that the conception of inclusion that appears in Pronatec bring up to date the principles of a neoliberal rationality, configuring it as a poverty management procedure, of individualization of the social issues, of the denial of the right to education for youth and adults, strengthening the market formation.

Keywords: Inclusion. Neoliberalism. Pronatec.

Resumen

Este artículo presenta parte de una investigación que objetivó analizar el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (Pronatec) y su operalización en un campus del Instituto Federal de Espírito Santo (IFES). Se objetiva, con el artículo, problematizar la

perspectiva del referido programa gubernamental para públicos descritos en “situación de vulnerabilidad y riesgo social”. Los datos de la oferta del programa demuestran la predominancia de cursos de cualificación profesional y desvinculados de la escolarización destinados a esa población. Con base en los datos, junto con el estudio de la legislación y de los autores/as como Foucault (2008a) y Veiga-Neto y Lopes (2007, 2011), entre otros/as, y entrevistas con profesionales actuantes en el programa, se considera que la concepción de inclusión presente en el Pronatec actualiza principios de una racionalidad neoliberal, caracterizándose como procedimiento de gestión de la pobreza, de individualización de los problemas sociales, de negación del derecho a la educación para jóvenes y adultas/os y de fortalecimiento del mercado de formación.

Palabras clave: Inclusión. Neoliberalismo. Pronatec.

Introdução

Neste artigo buscamos discutir um dos principais objetivos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pela Lei n. 12.513 , de 26 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011c) e alterado pela Lei n. 12.816, de 5 de junho de 2013 (BRASIL, 2013), que é promover a inclusão social e produtiva de públicos ditos em situação de “vulnerabilidade e risco social” e/ou vinculados a programas de renda mínima.

Os Motivos Interministeriais do Projeto de Lei que instituiu o Pronatec apresentam os seguintes dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e do Cadastro Único (CadÚnico¹) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): mais de 40% das pessoas que reincidem no seguro-desemprego não cursaram o Ensino Médio e mais de 52% de integrantes das 13 milhões de famílias que recebem

¹ CadÚnico é um cadastro em sistema informatizado no qual são cadastradas famílias de baixa renda (que tenham renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até 3 salários mínimos), beneficiárias dos programas sociais do governo federal.

bolsa-família tem menos de quatro anos de escolarização. E concluem: “Diante dessa realidade, capacitar é incluir” (BRASIL, 2011a, p. 2).

Consideramos de suma importância problematizar os conceitos e as práticas de inclusão em nossa sociedade, especialmente no âmbito das ações governamentais, tendo em vista que a relação entre governo e população, bem como as políticas sociais — entre elas, a educação —, são produzidas dentro de um campo de práticas, de concepções, de lutas entre as classes, de relações de forças, resistências, que compõem uma racionalidade² política e não podem ser pensadas fora dela. Como nos alertam Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 950):

Como em qualquer outra questão social, é preciso sempre examinar detida e cuidadosamente os elementos que estão em jogo, em termos de suas proveniências e emergências, articulações, superposições, especificidades, efeitos. Convém, também, distinguir as variáveis que temos diretamente à nossa disposição daquelas que fogem ao nosso controle.

Os princípios que regem os Estados modernos ocidentais no exercício de poder sobre a população, nos diversos procedimentos de conduzir a ação da população, de controlá-la, de agir sobre ela, de regulá-la, enfim, de governá-la, variam de acordo com as rationalidades políticas que constituem os diferentes momentos históricos do capitalismo. Essas rationalidades ocasionam diferentes formas de governamentalidades, ou seja, formas de condução da conduta da população (FOUCAULT, 2008a, 2008b).

Desde a década de 1980, o Estado brasileiro firma-se numa governamentalidade neoliberal, influenciada, sobretudo, pelos organismos internacionais que ditam a política a ser operacionalizada pelos países

² Racionalidade, para Foucault (2006), diz respeito à lógica interna que anima um campo, um processo, uma experiência social: “A racionalidade é o que programa e orienta o conjunto da conduta humana. Há uma lógica tanto nas instituições quanto na conduta dos indivíduos e nas relações políticas” (FOUCAULT, 2006, p. 319).

latinos americanos. No início dos anos 2000, algumas mudanças políticas e econômicas ocorreram, estimuladas por elementos do quadro internacional e também do nacional. Os recursos destinados às políticas sociais aumentaram substancialmente em relação aos governos anteriores e se distribuíram em diversos programas, em todas as áreas (agricultura, saúde, educação, assistência social etc.), mas continuaram insuficientes para alterar radicalmente as condições de vida da população. O caminho escolhido pelo governo, sugerido pelo Banco Mundial, foi a inclusão da população mais pobre via sua inserção no mercado consumidor; assim, a estratégia é a de fortalecer o capital e o mercado. Não se alteraram os princípios e as práticas balizadas pelo fortalecimento do mercado e as políticas sociais continuaram não tendo por objetivo e efeitos a igualização de direitos e renda (CASTRO, 2013; ALVES, 2013; BOITO, 2012).

Nesse contexto é que analisaremos, a seguir, as proposições governamentais relativas à inclusão no âmbito da educação profissional, presentes do Pronatec.

Inclusão de públicos focalizados: a perspectiva do mínimo nas políticas sociais

Construímos nossas análises na interlocução entre questões emergentes de uma pesquisa de campo realizada no Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), em que foram feitos: entrevistas com servidores(as) e estudantes; o estudo das formulações governamentais do programa; o referencial foucaultiano sobre o neoliberalismo e de autores do campo da educação de jovens e adultas(os), profissional e inclusiva.

Entre outros subprogramas contidos no Pronatec (Expansão da Rede Federal, Programa Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil), destacaremos o Acordo de Gratuidade do Sistema S³ e, em especial, a Bolsa-

³ O Acordo de Gratuidade com o Sistema S exigiu a aplicação dos recursos dessas instituições em cursos gratuitos para população de baixa renda e trabalhadores e estipulou que até o ano de 2014,

Formação⁴, pois são os dois subprogramas que têm como público-alvo a população dita em situação de “vulnerabilidade e risco social”, beneficiários dos programas de renda mínima, e que são ações que somam o maior quantitativo de oferta de vagas do programa. A Bolsa-Formação, em realidade, é a única ação inédita prevista no programa, pois as demais já vinham se efetivando desde o governo Lula (2003-2010).

Conforme dados apresentados pelo *Relatório de Gestão* da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), publicado em 2014, a oferta de Bolsa-Formação, entre cursos técnicos e de qualificação/FIC, totalizava 2.203.531 de matrículas até 2013, o que representava 39% do total das vagas totais oferecidas pelo Pronatec (considerando todas as suas outras ações). Desse total, apenas 18% (406.507) das vagas foram em cursos técnicos, contra 82% (1.797.024) de vagas em cursos de qualificação/FIC (BRASIL, 2014b).

Já os cursos técnicos e de qualificação/FIC ofertados por meio do Acordo de Gratuidade do Sistema S somam 44% de toda a oferta do Pronatec. Das 2.481.188 vagas oferecidas até 2013 pelo Acordo, apenas 320.453 foram para cursos técnicos, ou seja, apenas 12,9% das matrículas. Os outros 87% foram para cursos de qualificação/FIC (BRASIL, 2014b).

Percebe-se, assim, a predominância de cursos de qualificação profissional/FIC de baixa carga horária, desvinculados da escolarização, perfazendo 70% de toda a oferta do Pronatec, e destinados à população empobrecida. Além disso, nota-se a concentração de 80% de toda essa oferta concentrada no Sistema S e nas redes privadas, o que, para nós, significa um claro direcionamento dos recursos públicos para a esfera privada, a fim de fortalecer o mercado (BRASIL, 2014b).

progressivamente, dois terços da receita compulsória líquida (66,66%) do Senai e do Senac fossem aplicados na expansão da oferta de vagas gratuitas para cursos técnicos e profissionalizantes. Além disso, Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Sesi passariam a ter que investir um terço de seus recursos em educação.

⁴ A Bolsa-Formação prevê a oferta de cursos gratuitamente em instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, escolas estaduais e municipais que ofertem educação profissional, unidades do Sistema S e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica.

O *Documento Referência* do Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador, que trata da concepção e da operacionalização da oferta de cursos de qualificação/FIC, afirma que essa ação visa contribuir diretamente para a ampliação de oportunidades de educação profissional para grupos em situação de “vulnerabilidade social” e de aproximação de jovens do Ensino Médio da rede pública ao mundo do trabalho, por intermédio dos cursos FIC. Mas, ao longo do texto, a referência aos estudantes do Ensino Médio fica ofuscada e evoca-se reiteradamente a função do programa em atender prioritariamente o público cadastrado no CadÚnico, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, estudantes do EJA, trabalhadores que estejam em usufruto de seguro-desemprego, agricultores familiares, pescadores, extrativistas, povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e pessoas com deficiência (BRASIL, 2012). A perspectiva é promover inclusão produtiva, essa compreendida como:

[...] todo o processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo do trabalho e à conquista de autonomia para uma vida digna sustentada por parte das pessoas apartadas ou fragilmente vinculadas à produção e à apropriação da renda e da riqueza (BRASIL, 2012, p. 18).

Sem colocar em discussão o que significa estar “apartadas ou fragilmente vinculadas à produção e à apropriação da riqueza e da renda”, nem as causas que podem ter levado as pessoas a essa situação, são trazidos os processos pelos quais se poderá efetivar a inclusão produtiva: o empreendedorismo individual, a economia solidária e a intermediação da mão de obra entre trabalhadores e empregadores, esta feita por meio do Sine — sendo os cursos de qualificação/FIC, portanto, o modo pelo qual as pessoas se preparam para a inserção nesses processos.

O Relatório da Setec de 2013 mostra que a Bolsa-Formação tem como principal demandante o MDS, que concentra 41% da demanda da Bolsa-Formação (BRASIL, 2014b). As modalidades da Bolsa-Formação vinculadas ao MDS são: Pronatec Brasil sem Miséria para cadastrados

no CadÚnico; Pronatec Mulheres Mil (BRASIL, 2014a) para mulheres cadastradas no CadÚnico; Pronatec Sistema Socioeducativo Aberto para jovens/adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; e Pronatec Vira Vida para jovens em situação de vulnerabilidade social que participam do Projeto Vira Vida, todas elas articuladas por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculados às prefeituras e/ou secretarias estaduais de assistência social.

São tantas modalidades, nomenclaturas, subdivisões dentro de um mesmo programa/modalidade que se relacionam com outros, que se torna até confuso acompanhar e compreender todos e a articulação entre eles. Focalização em cima de focalização. Focaliza-se nas pessoas com deficiência, mas, entre elas, as mais pobres. Focaliza-se nos extremamente pobres, mas, entre esses, separam-se os pobres rurais e os pobres urbanos, pois estes são maioria. Dos pobres urbanos, as mulheres, pois são mais pobres que os homens. E assim sucessivamente. Por que tantas subdivisões, tanta focalização? Utilizam-se dados estatísticos para justificar a focalização de políticas específicas para públicos diferenciados⁵. E, afinal, num Estado cujo princípio é o gasto mínimo, haveria recursos para universalizar todos os serviços a toda população?

Não se trata de negar que as condições de vida, de trabalho e de estudo entre homens e mulheres, negros e brancos, população rural e urbana, e outras tantas segmentações, difiram e impliquem diversas e variadas formas de exploração e opressão que atingem de forma ainda mais perversa alguns desses segmentos, como as mulheres, por exemplo. Nem se trata de negar que sejam necessárias e urgentes medidas específicas sobre tais questões. Justamente por considerarmos sérias tais questões que atingem diretamente essas populações é que nos interessa questionar como e com quais objetivos estão sendo propostas as

⁵ No documento, apresentam-se dados do Censo 2010 para afirmar que a extrema pobreza é majoritariamente urbana (53%), feminina (53%), parda (59%) e tem baixa escolaridade (81% cursaram no máximo o Ensino Fundamental).

políticas que propõem a inclusão delas na educação formal e no mercado de trabalho.

O próprio termo *inclusão* precisa ser problematizado. Veiga-Neto e Lopes (2007, 2011) nos alertam que o termo tornou-se um imperativo de nosso tempo e, muitas vezes, é tomado de forma naturalizada, sem a devida crítica, e sempre em oposição ao termo *exclusão*, mas essas expressões precisam ser pensadas.

De forma muito esquemática apresentamos tais autores que, retomando Foucault (2003), lembram-nos de que a relação entre reclusão, exclusão e inclusão foi se transformando ao longo da história. Se, até o século XIX, a exclusão por banimento ou por reclusão (confinamento em instituições) era o tratamento destinado às pessoas consideradas loucas, doentes, perigosas etc., como tentativa de invisibilizá-las, durante tal século esses sujeitos passaram a ser vistos como sujeitos a “recuperar”, “normalizar”, corrigir, tornando-se alvo dos investimentos do Estado. Sem abandonar por completo as práticas anteriores, a inclusão dos indivíduos no convívio social foi se estabelecendo como forma “produtiva e econômica de cuidado com a população”. Assim, “no que a partir do século XX e início do século XXI passou-se a chamar *inclusão*, estão implicadas formas mais sutis e politicamente corretas de exclusão e reclusão” (LOPES; RECH, 2013, p. 211). As próprias instituições foram se modificando nesse contexto, passando a ter o objetivo de formar, corrigir e enquadrar os indivíduos para o processo de produção (COIMBRA; NASCIMENTO, 2005).

Um dos princípios centrais que regem a governamentalidade neoliberal é a manutenção da população no jogo econômico, vinculando alguns dos indivíduos diretamente ao mercado, para que consigam retirar dele as condições de sua sobrevivência, e mantendo outros na condição de “reserva”, tendo nas políticas sociais de renda mínima a garantia de sua sobrevivência para quando o mercado necessitar. Deve-se, assim, evitar ao máximo que algum(a) jogador(a) perca tudo e seja descartado(a) do jogo. Para manter as pessoas em qualquer uma dessas

posições, é necessário educá-las para o jogo e produzir nelas o desejo de manterem-se nele (LOPES, 2009).

Assim, a regra da não exclusão que norteia a relação entre o econômico e o social é o que torna possível compreender o discurso da inclusão como um imperativo próprio e necessário ao neoliberalismo. Daí que Veiga-Neto e Lopes (2011) propõem a grafia *in/exclusão*, para se referirem à relação orgânica e complementar que inclusão e exclusão assumem na contemporaneidade, como faces de um mesmo fenômeno.

As políticas de assistência social têm por função e justificativa “proteger” a permanência das pessoas no jogo econômico, do qual vivem sob constante ameaça de serem “eliminadas”, devido às condições materiais a que ele mesmo as submete. São políticas de proteção social em relação a uma insegurança produzida pelo próprio jogo. Essa produção de insegurança é intrínseca ao modelo liberal, que a produz na mesma medida em que cria dispositivos de segurança para alimentá-la (FOUCAULT, 2008a).

Assim, produzem-se as concepções de “risco social” e de “vulnerabilidade social” que se tornaram tão presentes no vocabulário governamental, sendo os critérios de delimitação/focalização dos grupos contemplados pelas políticas sociais. Trazemos aqui a definição governamental de vulnerabilidade social:

A vulnerabilidade social materializa-se nas situações que desencadeiam ou podem desencadear processos de exclusão de famílias e indivíduos que vivenciem contexto de pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos) e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, entre outras (BRASIL, 2011b, p. 14).

Vulnerabilidade e *pobreza* são praticamente sinônimas nessa definição. Conforme Hillesheim e Cruz (2008), os conceitos de vulnerabilidade e de risco são complementares, pois quanto maiores são essas situações de vulnerabilidade dos indivíduos, maiores são os riscos sociais

(de morte, de doenças, de violências etc.). Assim, vincula-se diretamente a concepção de risco à pobreza. Scheinvar (2007) nos diz que a noção de risco presente nas políticas está associada à falta, à carência, ao conflito e ao perigo, que “podem” produzir “relações inadequadas”. O risco está no plano da probabilidade, da iminência, das chances, da periculosidade, da virtualidade, e não dos fatos já consumados. Mas, em vez de a atuação governamental incidir sobre os fatores, nas condições que produzem vulnerabilidade que possam gerar os riscos, é sobre a vida das pessoas que as políticas sociais vão incidir. Conforme Scheinvar (2007, p. 4),

O paradoxo está no fato de se saber que a pobreza é uma decorrência da sociedade de classes, mas serem as pessoas o alvo das intervenções de “proteção”. Incidindo na individualização, nas histórias particulares, sejam individuais ou familiares, preservam-se os valores burgueses (propriedade privada, modelos burgueses de família, escola, etc.) condenando tudo que os ameaça. [...] o dinheiro público é investido em nome dos que se diz estarem em risco, mas as condições que produzem as tensões e os conflitos não são colocadas em xeque. Apesar das inúmeras análises históricas sobre a produção da pobreza, da desigualdade, dos processos de exploração, as práticas trabalham os casos de forma particular, deixando claro que são as pessoas atendidas a expressão dos conflitos e que são elas que estão em risco, produzindo-as, inclusive, como necessitadas do que se institui como proteção social.

A autora nos coloca ainda, que todos aqueles grupos que não enquadram ordeiramente seus modos de vida dentro dos modelos burgueses são considerados “setores de risco”. Assim, deslocam-se aqueles que estão “em” situação de risco para sujeitos “de” risco. Esse problema que envolve a moralização dos sujeitos emergiu durante a pesquisa de campo no Instituto Federal do Espírito Santo, na inquietação de uma servidora com um episódio em que alguns sujeitos considerados “em situação de risco” (e, por isso, atendidos pelo Pronatec), ao acessar a escola, foram deslocados para a condição de “sujeitos de risco”:

Primeiro, essas pessoas não têm que tá aqui: “Ah não, esse pessoalzinho na escola, gente estranha”. Dos colegas de trabalho, não da sala em si, mas colegas do ambiente mesmo. E começava desde o segurança, de bloquear o aluno na entrada e aí eu ser chamada pra poder mostrar que era aluno. Por quê? Imagina, você preto, pobre e malvestido. Fudeu. Então, são casos assim. Não tinha uniforme, então piorava a situação, não tinham uma identificação, então você já não tem cara de aluno, você ainda não tem a mínima identificação visual, aí eu tive que liberar uma lista e mesmo assim com a lista e com a carteirinha eles ainda ficavam um tempo ali fora, esperando pra poder conferir, por mais que o segurança conhecesse a cara deles... Então gerou um certo constrangimento durante eu acho que um mês... um mês e meio, né, assim, de curso (Entrevista 5).

Nesse sentido, o uso de juízos morais para rotular as pessoas e os grupos é uma resposta rápida para enfrentar os problemas sociais. Com isso, queremos dizer que as concepções de *vulnerabilidade* e *risco*, utilizadas dezenas de vezes nos documentos do Pronatec ao se referirem aos públicos que devem ser contemplados nos cursos de qualificação e nas medidas de inclusão produtiva, já carregam em si rotulações muitas vezes não problematizadas na execução cotidiana da política e que acabam por reforçar estigmatizações, lugares e classificações estáticas e preconceituosas. Apresentamos um exemplo dessas concepções expressas no *Documento Referência da Bolsa-Formação*:

[...] neste recorte do público beneficiário encontram-se grupos em situação de vulnerabilidade social, cujas histórias são marcadas pelo desemprego, subemprego, baixa renda, fome, doenças, habitações inadequadas, drogadição e violências, que resultam em processos de exclusão, discriminação de etnia, de gênero, de classe social, gerando enfraquecimento de sua autonomia e da capacidade de desenvolvimento pessoal (BRASIL, 2012, p. 20).

Inverte-se a equação e os efeitos são tomados como causas. Atribui-se à falta de escolarização, de emprego e de outras condições que caracterizam a “vulnerabilidade” o agravamento da exclusão, da

desigualdade social e das diversas discriminações, sendo que, no entanto, elas são justamente os efeitos da desigualdade, da exclusão, da organização de uma sociedade capitalista neoliberal que produz, distribui e inclui os indivíduos e os grupos de forma desigual no jogo econômico. Como se essas condições de vulnerabilidade fossem produzidas pelos próprios sujeitos. Reforça-se, com isso, um olhar desqualificador sobre eles, colocando-os sob a necessidade de tutela, visto que sua autonomia e sua “capacidade” de desenvolvimento são consideradas “fracas”. Com tais formulações, conforme Hüning (2007 apud HILLESHEIM; CRUZ, 2008, p. 195),

[...] se enuncia um duplo risco: por um lado, o risco para o sujeito, uma vez que se avalia que o mesmo não detém as condições entendidas como necessárias e/ou adequadas ao seu desenvolvimento; por outro, o risco que este sujeito representa, na medida em que corporifica uma ameaça aos modos de vida hegemônicos. Percebe-se, assim, uma individualização do risco, sendo o sujeito compreendido como responsável pela sua condição — tanto de vulnerabilidade quanto de ameaça.

Como as condições de vida do sujeito são consideradas resultado de sua própria ação, as políticas propõem soluções centradas nos sujeitos individuais, no estímulo à adaptação destes às condições do mercado. Não se desconcentra renda, não se limita nem se taxa grandes fortunas, não se proíbe grandes monopólios, não se faz reforma agrária, não se expande as redes públicas de educação, saúde e cultura — mas pede-se que, mesmo assim, os sujeitos encontrem “seu lugar ao sol”. Para aqueles que estão mais próximos à borda, já quase fora do jogo, o Estado concede uma ajuda mínima para que continuem dentro do limiar. Um estímulo a continuarem sua busca individual por sucesso em meio ao “vendaval”.

Nesse sentido, é interessante citar mais alguns trechos do *Documento Referência da Bolsa-Formação*, os quais tratam de dar orientações para a estruturação dos cursos de forma “adaptada” aos perfis atendidos:

Assim, considerando a condição de extrema pobreza dos beneficiários, é essencial que o desenho dos cursos seja flexível, não ocupando jornadas diárias de 8 horas de aula e nem 5 dias seguidos por semana. Para esse público, o ideal é que os cursos sejam estruturados e desenvolvidos, no máximo, em 4 horas diárias e por 2 ou 3 dias na semana. Caso sejam diários, recomenda-se que a carga horária dos cursos seja de menor duração para que os beneficiários possam trabalhar ou desenvolver algum tipo de atividade de geração de renda, pois na maioria das vezes são trabalhadores informais e/ou autônomos. A definição dos turnos também é importante, de acordo com o perfil do público. Experiência de turnos alternativos apresenta bons resultados (BRASIL, 2012, p. 23-24).

Que condições são oferecidas a esses sujeitos que estão em extrema pobreza para que desenvolvam seus estudos com tempo e intensidade? Podemos afirmar que isso é efetivação de direito à educação? Se a educação é afirmada no próprio discurso governamental como um mecanismo essencial para que as condições do sujeito sejam alteradas, por que não o permitem acessá-la da mesma maneira que outros grupos sociais o fazem? Para esse público, a oferta deve ser flexibilizada, adequada à realidade de que devem continuar encontrando um modo de sobreviver, pois o Estado não vai assumir esse custo, e darem conta de estudar enquanto trabalham, e em meio à extrema pobreza.

A responsabilização individual pela mudança nas condições de vida se agrava quando se trata das mulheres, que correspondem a 53% da população em extrema pobreza no Brasil:

Esse traço da extrema pobreza torna ainda mais premente uma distribuição da carga horária diária e semanal dos cursos oferecidos que possibilite as mulheres reservar tempo para cuidar de seus filhos e dependentes. Como as mães já dividem seu tempo entre o trabalho e a família, os cursos devem ser flexíveis o suficiente para se adaptarem a essa característica, a fim de evitar a evasão. Nesse sentido, as instituições parceiras que ofereçam espaços destinados às crianças como brinquedotecas, creches ou outros ambientes destinados ao acolhimento

de crianças com equipes especializadas são muito bem vindos, pois permitem que as mães se concentrem melhor, alcançando mais êxito nos cursos de qualificação (BRASIL, 2012, p. 24).

Tal orientação reforça a relação desigual e machista ainda operante na contemporaneidade. A responsabilização individual pela alteração das condições de vida no caso das mulheres é ainda maior. Deve-se dar conta de estudar, trabalhar e cuidar dos filhos, em meio à extrema pobreza. Fica de fora da abordagem política qualquer problematização, mínima que seja, sobre as condições de vida da mulher.

O neoliberalismo não pergunta: “diante das condições que tenho, quais medidas econômicas seriam mais apropriadas tomar considerando as questões próprias dessa área?”, mas sim: “tendo como princípio e objetivo a economia de mercado, como adéquo as condições dadas nessa área?” (FOUCAULT, 2008a). Assim, não se trata de se considerar as necessidades dos sujeitos, as condições sociais como pobreza, baixa escolarização ou qualificação, e tomar medidas para resolver tais questões, mas sim: “tendo em vista manter o funcionamento ótimo do mercado, de que maneira organizar questões como saúde, educação, etc.?”. Portanto, nenhuma alteração que implique muitos custos é tomada para modificar substancialmente as condições de vida da população.

O caráter individualizante das políticas de inclusão social é reforçado nas recomendações do Pronatec, quando busca estimular e direcionar o comportamento individual dos sujeitos. Fazemos um destaque especial ao aspecto “autoestima”, que, no *Documento Referência da Bolsa-Formação*, ocupa a importância de um item com recomendações a serem observadas pelos ofertantes e demandantes. A seguir o reproduzimos:

A pobreza possui uma dimensão subjetiva, que se manifesta na questão da autoestima. A formação da identidade individual e coletiva é tão importante quanto o acesso à escolaridade ou à renda. Trata-se da dimensão subjetiva da cidadania, na medida em que o pleno pertencimento à sociedade implica o respeito à diferença e à diversidade. [...]

Para a superação da extrema pobreza e a construção de uma sociedade democrática, próspera, justa e solidária, é essencial a formação de pessoas dotadas de forte autoestima, reconhecendo-se como membros livres e iguais da sociedade brasileira (BRASIL, 2012, p. 26).

Fala-se em formação de “forte autoestima” como componente fundamental para exercício de cidadania, para formação de uma/um cidadã/o que esteja plenamente integrada/o à sociedade e que respeite diferenças. Diz-se que “formação da identidade individual e coletiva é tão importante quanto acesso à educação e renda”. A produção de subjetividade é tomada como uma instância delimitada, estática e padronizada, como se fosse produzida de maneira separada e independente das questões sociais, históricas, culturais. A superação da pobreza, o fortalecimento da justiça e da democracia, enfim, a resolução dos problemas do país depende de pessoas que tenham uma forte autoestima. Mais uma vez, a abordagem é individualizante. O jogo tênue de inclusão e exclusão necessita alimentar uma produção desejante acoplada aos valores liberais que exacerba o discurso das liberdades individuais. Atua-se injetando autoestima, autorreferência nos sujeitos, no sentido de mantê-los “fortes” o suficiente para continuar sua busca, “correndo atrás”:

De fato, como poderia o Império atual manter-se caso não capturasse o desejo de milhões de pessoas? Como conseguiria ele mobilizar tanta gente caso não plugasse o sonho das multidões à sua megamáquina planetária? Como se expandiria se não vendesse a todos a promessa de uma vida invejável, segura, feliz? Afinal, o que nos é vendido o tempo todo, senão isto: maneiras de ver e de sentir, de pensar e de perceber, de morar e de vestir? O fato é que consumimos, mais do que bens, formas de vida — e mesmo quando nos referimos apenas aos estratos mais carentes da população, ainda assim essa tendência é crescente. Através dos fluxos de imagem, de informação, de conhecimento e de serviços que acessamos constantemente, absorvemos maneiras de viver, sentidos de vida, consumimos toneladas de subjetividade (PELBART, 2003, p. 20).

Com esses elementos, podemos entender por que, para essa *população flutuante*⁶ — termo usado por Foucault (2008a) —, há um estímulo a que busque alternativas individuais ou cooperadas de geração de renda e por que se fala tanto em empreendedorismo e elevação da autoestima, para que, seguros de si, os sujeitos continuem a desejar e buscar solitariamente as soluções para melhoria de suas condições de vida. Entende-se também por que, embora se afirme a perspectiva do direito, apenas os mínimos lhes estejam reservados — até mesmo quando se trata de prepará-los para a venda de sua força de trabalho, ofertando-se cursos curtos e pragmáticos desvinculados da Educação Básica, e não uma trajetória escolar consistente.

Considerações finais

Com base nas questões que discutimos, nossa avaliação é a de que o Pronatec se inscreve no bojo das políticas e dos programas governamentais que estão entre as táticas utilizadas pelo governo para operar a regulação das vidas das pessoas, a condução de suas ações, de acordo com uma racionalidade política e uma governamentalidade neoliberal que abandona a perspectiva do direito público baseado na universalização de direitos básicos de todo e cada um dos cidadãos. Em vez disso, atua de forma utilitarista, limitando, regulando e “distribuindo” direitos de acordo com o que é de interesse para o jogo econômico, de modo a não “perturbá-lo”, gerando crescimento e lucratividade para este, afinal, o governo é regido pela lógica do mercado e deve governar para ele (FOUCAULT, 2008a).

A inserção da formação profissional como componente da política de inclusão social está relacionada a essa lógica neoliberal que

⁶ População flutuante entre o limiar de cima, ser absorvida pelo mercado e conseguir tirar dele as condições de sobrevivência sem o auxílio do Estado, e o limiar inferior, ficar na condição de reserva do mercado, recebendo uma renda mínima do Estado para manter-se viva para poder ser utilizada pelo mercado, caso ele necessite.

regula e limita o acesso a direitos, oferecendo apenas o mínimo a uma grande parte da população. População essa que, dentro do jogo econômico, é mantida como reserva de mão de obra. Ou, no caso atual do Brasil, em que a economia lança mão desses trabalhadores mantendo a taxa de desemprego como uma das menores de todos os tempos, constitui mecanismo de lançar massivamente no mercado mão de obra de baixa qualificação, para fazer pressão negativa sobre os salários, evitando que se elevem (RIBEIRO, 2014). Nesse sentido, cabe ponderar juntamente com Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 949-950), quando nos alertam que:

[...] Independente do seu eventual caráter humanista ou progressista e como acontece, aliás, com qualquer política pública moderna — as políticas de inclusão escolar funcionam como um poderoso e efetivo dispositivo biopolítico a serviço da segurança das populações. Em outras palavras, coloque-se apenas no plano discursivo ou de fato materialize-se no plano das práticas concretas, ao fim e ao cabo a inclusão escolar tem em seu horizonte a diminuição do risco social. [...] Se a segurança das populações gerada pelas políticas e práticas de inclusão pode ser vista como um ganho desejável, sempre pode haver algo a perder com tais políticas e práticas. [...] também a inclusão pode ser perigosa.

Referências

- ALVES, G. *Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil*. Blog da Boitempo, dez. 2013. Disponível em: <<http://blogdabotempo.com.br/2013/12/02/neodesenvolvimentismo-e-estado-neoliberal-no-brasil>>. Acesso em: 13 dez. 2014.
- BOITO, A. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, São Paulo, 2012. p. 15. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial n. 19, de 28 de abril de 2011.* 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500080>> Acesso em: 15 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.* Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

BRASIL. Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n. 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento Referência para a Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013021105817732documento-referencia_bolsa_formacao_trabalhador.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil sem miséria mulheres mil*. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.brasilsemmericia.gov.br/documentos/cartilha_mulheres_mil,P202014.pdf.pagespeed.ce.syzUCbLNs3.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Brasília, 2014b. Disponível em: <[file:///C:/Users/user/Downloads/relatorio_gestao_exercicio_2013_setec%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/relatorio_gestao_exercicio_2013_setec%20(4).pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

CASTRO, A. T. B. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v. 17, n. 2, p. 362-366, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo4-desigualdade-sociale-politicas-publicas/onovodesenvolvimentismoeanova-faces-das-politicas-compensatorias.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

COIMBRA, C.; NASCIMENTO, M. L. *Programas compensatórios: seduções capitalistas?* Niterói: UFF/ICHE, 2005. Disponível em: <http://www.slab.uff.br/images/Aqruiivos/textos_sti/Cec%C3%ADlia%20Coimbra/texto27.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU, 2003.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: M. Fontes, 2008a.

- FOUCAULT, M. *Segurança, território e população*: curso no Collège de France (1977- 1978). São Paulo: M. Fontes, 2008b.
- FOUCAULT. *Ditos e escritos IV: Estratégia, poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. R. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. *Psicologia & Sociedade*, v. 20, n. 2, p. 192-199, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v20n2/a06v20n2.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- LOPES, M. C. Políticas de inclusão e governamentalidade. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 153-169, maio/ago., 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/8297>>. Acesso em: 6 fev. 2015.
- LOPES, M. C.; RECH, T. L. Inclusão, biopolítica e educação. *Educação*, v. 36, n. 2, p. 210-219, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/12942>>. Acesso em: 6 fev. 2015.
- PELBART, P. P. *Vida capital: ensaios de biopolítica*. São Paulo: Iluminuras, 2003.
- RIBEIRO, J. Pronatec diante da inclusão excludente e da privatização da formação. *Revista Textual*, Porto Alegre, v. 2, n. 19, p. 16-21, maio 2014. Disponível em: <http://issuu.com/sinprors/docs/sinpro_-_revista_textual_-_maio_201_0854b7c74dd581>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- SCHEINVAR, E. A produção da condição de risco como estratégia das políticas de proteção social. In: FREIRE, S. M. (Org.). *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letras e Imagem, 2007.
- VEIGA-NETO, A.; LOPES, M. C. Inclusão e governamentalidade. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, ed. Especial, p. 947-963, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302007000300015&script=sci_arttext>. Acesso em: 5 fev. 2015.

VEIGA-NETO, A.; LOPES, M. C. Inclusão, exclusão, in/exclusão. *Verve*, v. 20, p. 121-135, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/verve/article/view/14886/11118>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

Recebido: 08/10/2015

Received: 10/08/2015

Aprovado: 10/02/2016

Approved: 02/10/2016