



## CAPÍTULO 11

# FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E AS RELAÇÕES DE TRABALHO MATERIALIZADAS NO PROGRAMA MANUEL QUERINO DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL (PMQ)

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7061125200811>

**Claudiana Lopes Barbosa de Oliveira Ferreira**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), professora da Secretaria Municipal de Educação (SME)- Natal/RN e pedagoga da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS)- Natal/RN

**Kadydja Karla Nascimento Chagas**

Pós-doutora em Ciências Sociais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

**Daniela Cunha Terto**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

**RESUMO:** O presente capítulo tem por objetivo discutir as implicações da formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional, na perspectiva das relações de trabalho das populações vulnerabilizadas, buscando, à luz do materialismo histórico-dialético, explorar as categorias contradição e mediação. Esta pesquisa se caracteriza como de natureza qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, e seus procedimentos têm escopo bibliográfico, revisão crítica de literatura e análise documental referente ao Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional – PMQ. O mapeamento de dados se deu na Legislação Digital Brasileira e nos sites oficiais do IBGE, Censo Demográfico e Censo Escolar (INEP). Autores como Azevedo (2004), Belloni (2007), Frigotto (2006), Harvey (2016), Kuenzer (2011), Moura (2016), Pedoni (1986) e Wu *et al.* (2014), subsidiaram como fio condutor teórico a composição da produção acadêmica aqui apresentada em forma de capítulo. Na

sociedade capitalista com ideário neoliberal, em um cenário de desregulação do trabalho, as populações vulnerabilizadas, apesar de incluídas na formulação de políticas públicas, são as mais exploradas e excluídas do cenário político, econômico e social. Concluímos que a formulação de políticas públicas, por meio de gestores públicos, é repleta de irracionalidade, inconsistências e fragmentação. O PMQ, embora com princípios de política social, no decorrer de sua implementação, executa formação para o mundo do trabalho, ofertando cursos FIC ao seu público-alvo fundamentado na lógica do capital, que fragilizam a efetividade do programa, em especial no tocante aos processos formativos emancipatórios e na transformação social.

**Palavras-chave:** Trabalho, Políticas Públicas, Educação Profissional, Qualificação Profissional.

## FORMULATION OF PUBLIC POLICIES IN THE CONTEXT OF PROFESSIONAL EDUCATION AND LABOR RELATIONS MATERIALIZED IN THE MANUEL QUERINO SOCIAL AND PROFESSIONAL QUALIFICATION PROGRAM (PMQ)

**ABSTRACT:** This chapter aims to discuss the implications of public policy formulation in the context of Vocational Education, from the perspective of the labor relations of vulnerable populations, seeking, in light of historical-dialectical materialism, to explore the categories of contradiction and mediation. This research is characterized as qualitative in nature, exploratory-descriptive in nature, and its procedures include bibliography, critical literature review, and documentary analysis related to the Manuel Querino Social and Professional Qualification Program (PMQ). Data mapping was performed using Brazilian Digital Legislation and the official websites of the IBGE, the Demographic Census, and the School Census (INEP). Authors such as Azevedo (2004), Belloni (2007), Frigotto (2006), Harvey (2016), Kuenzer (2011), Moura (2016), Pedoni (1986), and Wu et al. (2014) provided the theoretical framework for the academic work presented here in chapter form. In a capitalist society with neoliberal ideology, in a scenario of labor deregulation, vulnerable populations, despite being included in public policy formulation, are the most exploited and excluded from the political, economic, and social landscape. We conclude that public policy formulation, through public administrators, is rife with irrationality, inconsistencies, and fragmentation. The PMQ, although based on social policy principles, during its implementation, provides training for the world of work, offering FIC courses to its target audience based on the logic of capital, which weakens the effectiveness of the program, especially with regard to emancipatory training processes and social transformation.

**KEYWORDS:** Work, Public Policies, Professional Education, Professional Qualification.

## INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma visão crítica das relações de trabalho das populações vulnerabilizadas a partir do contexto da sociedade capitalista brasileira no século XXI, bem como os desafios da formulação de políticas públicas no Brasil, onde há grande diversidade econômica, social e cultural. No âmbito dessa realidade, a formulação de políticas públicas deve buscar por estratégias fundamentais para promover o avanço social. Dessa forma, levantamos e respondemos à seguinte questão: como tem sido realizada a formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional para as populações vulnerabilizadas que são materializadas, a exemplo do Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional?

Para responder tal questionamento, utilizamos os conceitos e análises sobre a importância da formulação de políticas públicas. As pautas em torno da formulação de políticas públicas, em geral direcionadas por gestores públicos e grupos de interesse, refletem desafios que podem impedir soluções de políticas públicas. Com isso, apontamos a necessidade de novas percepções sobre a formulação de políticas públicas, reconhecendo, contudo, a complexidade em que o Estado brasileiro está inserido, tanto em nível regional, como socioeconômico, pois o que vivenciamos são alternativas à crise do Estado, sua terceirização, parcerias público-privadas e pouco debate sobre as questões de valor na compreensão da realidade, o que reflete em políticas fragmentadas e fragilizadas. Transformar a condição das populações vulnerabilizadas na sociedade brasileira é um dos princípios básicos na formulação de políticas públicas. Contudo, diversas políticas sociais demonstraram fragilidades e descontinuidades que afetam os trabalhadores, dos mais qualificados aos não qualificados.

O Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criado no segundo semestre de 2023, por meio da Portaria MTE nº 3.222, de 21 de agosto de 2023, na gestão do Ministro Luiz Marinho e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), trata da qualificação profissional em uma perspectiva emancipatória das populações vulnerabilizadas. No entanto, à luz do materialismo histórico-dialético, explorando as categorias contradição e mediação, verificamos que o atual cenário brasileiro é de desregulação do trabalho, pela reforma trabalhista, ideologia neoliberal como um projeto econômico, numa lógica do capital, que tem como consequências a

precarização e a ampliação da alienação da classe trabalhadora, o que contribui não para a emancipação, mas para a perda de direitos e manutenção da exploração e exclusão social e profissional dos trabalhadores e trabalhadoras, ao proporcionar o aumento da precariedade nas contratações no mundo do trabalho contemporâneo.

Assim, a ênfase geral do trabalho para investigar essas dinâmicas, ao discutir as implicações da formulação de políticas públicas, é analisar o comprometimento do governo com a resolução do problema de formação profissional, com enfoque na qualificação profissional e na inserção das populações vulnerabilizadas no mundo do trabalho, materializadas no Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ), desenvolvido no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) no período de 2023 a 2024. Para melhor compreensão desse assunto, como metodologia, realizou-se pesquisa bibliográfica com revisão crítica de literatura, bem como análise documental referente ao PMQ. O exercício intelectual foi feito em referenciais teóricos que relacionam-se com as categorias analíticas: trabalho, políticas públicas, educação profissional e qualificação profissional, ancorados no materialismo histórico-dialético, a fim de compreender contradições e mediações do processo histórico, econômico e social a que o objeto pertence, sob a visão de autores como: Azevedo (2004), Azevedo (2015), Belloni (2007), Frigotto (2006), Harvey (2016), Kuenzer (2011), Moura (2016) Pedoni (1986), Ramos (2001), Souza (2014) e Wu *et al.* (2014), que dialogam sobre os conceitos que envolvem o ciclo de políticas públicas e a relevância de políticas públicas, os quais subsidiarão as análises dessa produção científica, entendendo, contudo, que a literatura não se resume aos autores aqui apresentados.

Antes de iniciarmos a análise sobre formulação de políticas públicas, cabe conceituar e diferenciar políticas públicas de programas sociais. Para isso, apresentamos a definição de Lassance (2021, p. 63):

[...] “uma política pública é uma ação estatal institucionalizada sobre um problema, ou seja, pode-se entender a política pública como “concepção que define o curso da ação”; e, que um programa trata de dá “solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo”.

Vários estudos na literatura conceituam políticas públicas, que podem ser de governo ou de Estado, Lassance (2021), por exemplo, afirma que uma política pública é uma ação estatal, já as proposições de Azevedo (2004, p. 14) dizem que: [...] “As políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativas com base na memória da sociedade ou do Estado que têm em curso”.

No Brasil, da década de 1990 em diante, assim como na maioria dos países latino-americanos, foram adotadas as políticas neoliberais. Percebe-se, nesse período,

a desqualificação da responsabilidade estatal, adoção de medidas a favor dos interesses privados e a regulação das políticas sociais, resultando no aumento da desigualdade social. Em razão das demandas do capital e da influência do Banco Mundial, observam-se muitas contradições, como centralização e descentralização, problemas de ordem fiscal, eficiência na administração pública, entre outros conflitos, quanto ao discurso. Nessa perspectiva, com a crise estrutural do capital, havia a necessidade de se ter um novo modelo de Estado e de administração pública. Dessa forma, passa a ser configurada a materialização da ideia de Estado-mínimo refletindo em suas funções e nas relações de trabalho, na qual contradições vão se revelando em um rodízio, em que ora se coloca como regulador dos interesses do capital, ora como mediador das garantias sociais. Segundo Lima (2008), o processo de globalização e mundialização do capital, ocorre sob a hegemonia das políticas neoliberais, o que causa impacto direto nas relações de trabalho, a educação profissional e qualificação dos trabalhadores.

O Estado assume, assim, um novo papel, tanto no que se refere à atuação, como na formulação e regulação de políticas públicas, através de programas em processo de decisões e procedimentos movidos pela dinâmica das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado. De igual modo, como nas relações de produção das classes sociais e nos componentes ideológicos, que faz com que sejam regularizadas as diversas políticas públicas em uma sociedade, também são instauradas contradições, mediações e a lógica da sustentação das desigualdades sociais. Com relação ao Estado e seu papel, Poulantzas (1980, p. 33) afirma que “O Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada”.

Na compreensão de Poulantzas (1980), o Estado assume características distintas de acordo com o momento e o contexto de cada época. É também o papel do Estado nas relações de produção das classes sociais e seus componentes ideológicos que faz com legitime e regularize as diversas políticas públicas. Esse compromisso requer o desenvolvimento de opções de políticas públicas que atendam à população na busca por mitigar a desigualdade socioeconômica das populações vulnerabilizadas e promover transformação.

Diante de tal perspectiva, a formulação de políticas públicas em educação profissional, torna-se um importante instrumento para materializar a qualificação social e profissional através da educação. Dessa forma, apresentamos o conceito de políticas públicas trazendo seu ciclo e aprofundando sobre as questões voltadas para formulação, uma etapa importante desse processo. Nesta, cabe tratar criticamente a formulação de políticas públicas, do uso do poder do Estado, do mercado que se torna a instância mediadora ao estabelecer o valor do trabalho através das

competências, dos gestores públicos e da transferência de responsabilidades pública para os setores privados.

Sob esse olhar, este estudo contribui com a ampliação de produção de análises baseadas em perspectivas críticas sobre o processo de formulação de políticas públicas no contexto brasileiro do século XXI, trazendo para o meio acadêmico reflexões acerca dos desafios enfrentados para a construção de políticas públicas efetivas que atendam às necessidades da população, possibilitando aos profissionais e acadêmicos da área contribuir no processo de construção dos conceitos e discussões acadêmicas que dialogam sobre essa temática das políticas públicas.

Feitas essas considerações e para alcançar os objetivos desta produção, o capítulo está estruturado em três subcapítulos, a saber: Formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional; As relações de trabalho das populações vulnerabilizadas; e Desafios na formulação de políticas públicas da contemporaneidade: um olhar para o Programa Manual Querino de Qualificação Social e Profissional. Nas considerações finais, sinalizamos os recuos e progressos iniciais da formulação de políticas públicas no âmbito da Educação Profissional, sobretudo do PMQ implantado no IFRN.

## **FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

Neste subcapítulo, temos como objetivo discutir a formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional. Para isso, utilizamos as categorias contradição e mediação do materialismo histórico-dialético visando referenciar nossas análises sobre os fenômenos históricos, econômicos e sociais do contexto brasileiro no século XXI.

Para contextualizar a questão da formulação de políticas públicas, é relevante inicialmente conceituar políticas públicas e explicar como se dá o seu processo na sociedade brasileira, sabendo que ocupam lugar central no mundo dos gestores públicos. Trata-se de políticas que se constroem a partir das representações sociais. Para Azevedo (2004), as políticas públicas são ações que guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico ou com o sistema de significações que é próprio de uma determinada realidade social.

Secchi (2014) afirma que o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público; sendo o problema público uma situação indesejada na sociedade que demanda a intervenção do Estado para sua correção de rumo.

Nessa perspectiva, constata-se que desfrutamos de diversas políticas públicas, no entanto, não buscamos refletir sobre os princípios, objetivos implícitos e explícitos e

concepções que as fundamentam, assim como seu impacto, seja numa perspectiva individual ou coletiva, que estão subordinadas à lógica do capital e às ideologias dos organismos internacionais. A esse respeito Pedoni (1986) alerta sobre a importância da realização de estudos aprofundados acerca das políticas públicas, para que as análises produzidas não sejam irrelevantes ou inconclusivas para os problemas sociais presentes na realidade da sociedade.

Ao estudarmos sobre políticas públicas, faz-se necessário realizar de maneira ilustrativa o ciclo da política para entender o lugar da formulação. Para melhor compreensão, esquematizamos o ciclo das políticas públicas, que não deve ser visto como um esquema rígido e linear, obedecendo a uma ordem cronológica engessada, mas serve como um marco referencial de análise, conforme a Figura 1.



**Figura 1** – Ciclo de Políticas Públicas

**Fonte:** Elaborada pelas próprias autoras (2025) e adaptado a partir de Wu *et al* (2014).

A partir desse entendimento do ciclo de políticas públicas e a definição baseada nas escolhas de políticas para resolver problemas a fim de refletir nas transformações sociais, é preciso analisar o lugar da formulação da política e as funções gerais da criação de políticas públicas, conforme asseveram Wu *et al.* (2014, p. 21):

As funções gerais da criação de políticas públicas que os gestores públicos podem realizar consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro.

Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo.

Para os autores, destaca-se a necessidade das atividades essenciais das políticas que estão inter-relacionadas em todo o processo. A formulação de políticas públicas envolve processos que vão desde o diagnóstico de problemas, definição de agenda até a tomada de decisões que possam ou não ser eficazes, passando pela avaliação e interação entre o Estado, a sociedade e mercado de trabalho. Além disso, esse processo de formulação também é influenciado por fatores como a capacidade administrativa do Estado, os recursos disponíveis e as questões externas, como a globalização, financeirização e os compromissos internacionais.

Nas últimas décadas do século XX, a formulação de políticas públicas, tem sido instrumento de criação de programas específicos com o intuito de incluir as populações vulnerabilizadas.

Dessa forma, na contemporaneidade, direciona-se o enfrentamento da questão social e econômica, no qual as políticas públicas são alternativas às desigualdades sociais e à disparidade de renda que são latentes para maior parte da sociedade brasileira. Quanto a essa questão, trazemos a categoria contradição, e concordamos com Harvey (2016, p. 153) quando aponta:

A luta pela distribuição da riqueza social tem sido contínua desde o início da história do capitalismo, e os resultados variam fortemente de um país para o outro, de uma região ou cidade para a outra, porque grupos diferentes lutam por vantagens sobre os outros, assim como sobre grupos e classes dominantes, pelo que consideram sua parcela justa e apropriada do produto do trabalho social. Dado o poder do Estado de recolher impostos e redistribuir riqueza e renda, grande parte dos resultados depende da facção ou aliança política que mantém o poder do Estado e do que ela faz com ele.

A resposta adotada pelo Estado, sob influência do neoliberalismo, foi formular políticas públicas de transferência de renda. Para contextualizar as questões de formulação de políticas públicas, é relevante compreender como se dá o fazer político e suas estratégias. Nesse entendimento, um conjunto de opções políticas são desenvolvidas para atender a três condições ao mesmo tempo: politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas. Essas condições abordam os papéis que os gestores públicos desempenham durante a formulação de políticas públicas, as limitações que enfrentam e as estratégias que podem ser adotadas.

Como ponto de partida sobre a formulação de políticas públicas, trazemos o conceito proposto por Wu *et al.* (2014, p. 52):

A formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma



gama de potenciais escolhas de políticas é identificada uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida.

A formulação de políticas públicas é uma etapa fundamental na construção de políticas públicas, pois esse processo contempla a definição de estratégias e ações para responder os problemas sociais, tais como pobreza, exclusão social, falta de acesso aos direitos básicos, permitindo assim que as respostas criadas para atender a essas necessidades sejam embasadas na interpretação das múltiplas complexidades da realidade social. Dessa forma, os princípios básicos para a formulação de políticas públicas se constituem na compreensão das opções de políticas que estão em todas as etapas do processo do ciclo da política, dos atores, dos tipos de opções, dos instrumentos e desafios. Ainda sobre a formulação destas, Wu *et al.* (2014, p. 52) afirmam que:

A formulação de políticas, como usamos o termo aqui, se estende por todo o processo da política pública. Assim, a busca por novas opções de políticas pode proceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode estender-se para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos.

Desse modo, a formulação de políticas públicas se configura em uma etapa complexa do ciclo de políticas públicas, que envolve uma série de atores na promoção de soluções para os problemas de políticas. Assim, os formuladores de políticas “geralmente enfrentam janelas de oportunidades de curta duração para encontrar soluções viáveis devido à competição por sua atenção e/ou urgência dos problemas que engrenam” (Wu *et al.* 2014, p. 22). Além disso, o processo de formulação de políticas públicas contribui para o uso eficiente dos recursos, para a eficácia da política pública através de planejamentos bem-sucedidos, reconhecendo a raiz dos problemas sociais e os desafios econômicos, políticos, ambientais, institucionais, dentre outros, que perpassam esse cenário.

Quanto aos atores (dirigentes políticos, legisladores, órgãos governamentais ou grupo de interesse) na formulação de políticas públicas, sua função é reunir-se em comunidades que servem para definir, consolidar e apoiar opções de políticas em determinados setores e áreas problemáticas. Essas opções, conforme Wu *et al.* (2014), são de dois tipos: alternativas incrementais, que são opções de políticas diferentes do Status quo, consomem menos recursos e muitas vezes só precisam ajustar para implementar as alterações propostas; e as alternativas fundamentais, que representam uma mudança significativa do Status quo, nela envolve um risco elevado para os formuladores por causa das incertezas.

Isso posto, é importante destacar que os supracitados autores pontuam que a formulação de políticas públicas envolve instrumentalidade e capacidade dos formuladores em considerar não apenas o que fazer, mas como fazer, de forma a saber articular as ferramentas e instrumentos envolvidos nas relações entre público

e privado. Dessa maneira, os instrumentos são os meios, procedimentos, elementos, técnicas, que serão utilizados pelo governo para a implementação de políticas públicas; assim, a definição e o manuseio das ferramentas ou técnicas usadas pelos formuladores pode repercutir positiva ou negativamente nas políticas públicas.

Wu *et al.* (2014) explicitam duas categorias de ferramentas que devem ser consideradas pelos formuladores de políticas públicas de acordo com seu nível de relação entre as esferas do setor público e do setor privado, sendo estes os instrumentos públicos (regulamentos, informações, empresas estatais) e os instrumentos privados (mercados, organizações sociais, família). Os instrumentos públicos são caracterizados pelo apoio do Estado, e as informações encontram-se dentro dos governos, e os formuladores de políticas públicas os conduzem de forma a executar determinados tipos de atividade para resolução de problemas de políticas, dessa forma, o governo pode dispor das seguintes ferramentas como regulamentos, incentivos e desincentivos econômicos, empresas estatais, impostos, multas, mandados de prisão, informações. Nessa conjuntura, o governo tem autoridade direta, ele pode fornecer os subsídios para promover inúmeros serviços e mudanças no contexto da realidade das políticas públicas.

Com relação aos instrumentos privados, eles são reconhecidos pela pouca ou nenhuma participação direta do governo, compreendendo que as soluções fornecidas pelos atores privados são mais eficientes ou efetivas, tais atores são representados pelo mercado, família, organizações sociais voluntárias. Ao recorrer à participação de atores privados, é importante frisar que as motivações e interesses considerados ocorrerão conforme os anseios de cada ator, bem como o fazer dos formuladores poderá sofrer limitações ou contradições, como apresentado no Quadro 1.

Ferramentas privadas	Ferramentas públicas
Mercado Organizações sociais Voluntárias Família	Informação Incentivos e desincentivos econômicos Regulamentos Empresas estatais Provisão direta

**Quadro 1** – Ferramentas de políticas públicas **Fonte:** elaborado pelas próprias autoras com base nos dados de Wu *et al.* (2014).

Com isso, cabe aqui refletir sobre como os formuladores de políticas, os atores, e principalmente o Estado, se posicionam na mediação dessas relações de interesses existentes na implementação dos instrumentos públicos e privados, para que não sejam levadas em consideração as preferências de um só grupo, sobretudo no que diz respeito às intenções do mercado capitalista ou de um governo neoliberal;

sabemos que o modo de produção capitalista em suas múltiplas dimensões exerce forte influência sobre a sociedade e suas reproduções de relações, assim como sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, é notório que as políticas públicas são fortemente influenciadas pelas correlações de forças existentes entre sistema capitalista e classe trabalhadora, uma vez que, de um lado temos um sistema socioeconômico e político que determina a distribuição desigual de riquezas, a divisão social do trabalho, baseado na competitividade, na exploração do trabalhador, na minimização dos direitos sociais e aprofundamento das desigualdades sociais; do outro lado, a classe trabalhadora, que sofre com impactos da precarização do trabalho do modo de produção de capitalista, desmontes de seus direitos, porém assume uma postura relevante de luta e de resistência frente à garantia de seus direitos e na construção de estratégias que possibilitem a transformação social.

A lógica da reprodução do capital intensifica ainda mais a exploração da classe trabalhadora, que precisa vender sua força de trabalho como mercadoria para sobreviver. Devido a essas relações de trabalho, marcadas pela flexibilidade econômica e produtiva, e a partir das transformações que ocorrem ao longo da história, geram-se novas concepções de trabalho, implicando na qualificação profissional dos trabalhadores e revelando a exclusão de grande parte da sociedade.

O século XXI traz consigo uma sociedade capitalista cada vez mais voraz, caracterizada pelas populações vulnerabilizadas socialmente. Nesse contexto, a sociedade contemporânea reconhece o direito à educação, porém o modo de produção capitalista trata o conhecimento como uma mercadoria, e na lógica do capital humano, a formação profissional tem transferido a responsabilidade do Estado para a classe trabalhadora e para os filhos desta. Assim, construindo uma ideia de que terá garantias de emprego e lugar no mercado de trabalho conforme sua qualificação. Desse modo, a formulação das políticas públicas se mostra como alternativa de respostas para o enfrentamento dessas vulnerabilidades.

O percurso da nossa análise revela preocupação no modo de compreender o direcionamento de políticas públicas e sobre como as populações vulnerabilizadas estão inseridas na relação de trabalho e educação. No âmbito da educação, uma nova dinâmica manifesta-se, a da qualificação profissional de maneira aligeirada e com custos reduzidos, enfatizando as competências e habilidades<sup>1</sup>. As políticas públicas emergem em meio a esses antagonismos e contradições. Assim, é essencial que a classe trabalhadora reivindique sua participação ativa no processo de formulação de

1. Ver: RAMOS, Marise. Nogueira. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001; e KUENZER, Acácia. Z. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

políticas públicas, pois as políticas públicas representam meios para o reconhecimento de suas lutas, bem como de ampliação, acesso e garantia aos direitos sociais básicos.

Contudo, não acontece diferente com as políticas educacionais, elas se relacionam com as múltiplas expressões das relações sociais capitalistas, conforme Frigotto (2006), numa sociedade de classes as dimensões econômicas, científicas, técnicas e políticas da educação são elaboradas a partir de articulações de diferentes mediações, e sua produção é permeada de contradições e disputas, elencando que a educação, os processos educativos e de conhecimentos específicos, os processos de qualificação técnica e tecnológica são fatores que interessam para a classe trabalhadora, bem como a seu projeto histórico de superação do modo de produção capitalista.

As propostas de educação ofertadas para os filhos da classe trabalhadora, controladas pelo capital, direcionam a formação do trabalhador submetida ao mercado, mediadas por relações antagônicas e contraditórias. Nesse sentido, aliena e aprofunda ainda mais a dualidade entre mundo da escola e mundo do trabalho, trabalho produtivo e trabalho improdutivo, trabalho manual e trabalho intelectual<sup>2</sup>. No processo de luta de classe, os movimentos sociais reivindicam a sistematização de uma educação para os trabalhadores. Sobre o princípio educativo pelo trabalho, que pode ser um caminho de resistência e emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras.

Quanto à Educação Profissional, a partir da categoria trabalho e do conceito de qualificação, tem ganhado atenção no tocante à formulação de políticas públicas educacionais, na perspectiva emancipatória. Dentre as que se destacam, podemos mencionar a implementação da Lei nº 14.645/2023, que propõe a formulação da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT), cujo objetivo é propor ações e estratégias para o desenvolvimento e a integração da Educação Profissional no Brasil, em articulação com o Plano Nacional de Educação (PNE). No contexto de formação profissional<sup>3</sup>, as políticas neoliberais passam a avançar e ser guiadas por programas de capacitação em massa.

A formulação de políticas públicas para a Educação Profissional deve relacionar-se com o desenvolvimento social, político e econômico, fundamentada na formação profissional de qualidade que insira os filhos da classe trabalhadora no acesso ao mundo do trabalho. Contudo, ao longo da história da Educação Profissional brasileira, há registros de discontinuidades de políticas em relação aos programas e da sua

2. Sugerimos o texto de FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

3. Para aprofundar essa discussão, sugerimos OLIVEIRA, Maria da Conceição de; SILVA, Suzana Firmino da. Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: uma análise do arcabouço legal no Brasil no contexto neoliberal. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 1, n. 25, p. e16696, 2025. DOI: 10.15628/rbept.2025.16696. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/16696>. Acesso em: 21 aio 2025.

implementação, pois muitas vezes, essas políticas são formuladas e implementadas de forma isolada, prejudicando os impactos esperados e transformando-se em fornecedora de mão de obra ajustável aos interesses do capital sob hegemonia neoliberal. O resultado é uma formação empobrecida, que normaliza ações de exploração, reprodução das desigualdades e precarização do trabalho. A formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional requer análise dos objetivos implícitos e explícitos dos programas sociais através de seus documentos oficiais, considerando as concepções, ideologias e fundamentos. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional, exige um processo permanente de análises para refletir sobre as relações trabalho<sup>4</sup>, educação e das demandas de escolaridade e qualificação para os diferentes setores. Assim, citamos como os principais desafios na formulação de políticas públicas: ideologia, fragmentação e a descontinuidade.

## AS RELAÇÕES DE TRABALHO DAS POPULAÇÕES VULNERABILIZADAS

A análise deste subcapítulo direciona para a reflexão das relações de trabalho das populações vulnerabilizadas materializadas no Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ) como política que busca promover a inclusão dessas populações, historicamente excluídas. As reflexões aqui convergem para uma análise das contradições que atravessam o século XXI a respeito do mundo do trabalho e dos cenários vivenciados pela classe trabalhadora e filhos desta, como, por exemplo, a qualificação profissional.

Evidencia-se, nesse contexto do processo histórico, que apesar dos progressos quanto aos direitos sociais, percebe-se relações contraditórias na compra e venda da força de trabalho como mercadoria, de forma a garantir a reprodução capitalista, assegurada pelo Estado e, portanto, a manutenção da classe dominante. Nesse sentido, concordamos com Moura (2016, p. 151), quando trata dos aparelhos ideológicos do Estado e da relevância da avaliação política como forma de elucidar os fundamentos teóricos e políticos e afirma: [...] “o discurso construído de que quanto mais o sujeito se qualifica profissionalmente mais possibilidade ele tem de ascensão social, faz parte de uma construção ideológica para ocultar o processo de dominação capitalista”.

Assim, consideramos que a formulação de políticas públicas direcionadas para as populações vulnerabilizadas, ainda são atravessadas por contradições que estão intimamente ligadas à sociedade capitalista da atualidade, influência de organismos internacionais e diretrizes do Estado neoliberal brasileiro, estabelecidas a partir de

4. Ver o texto de KUENZER, Acácia. Z. **Pedagogia da fábrica**: as relações de produção e a educação do trabalhador. São Paulo: Cortez; /Autores Associados, 1985.

1990. Além disso, é fundamental questionar se essas políticas atendem às necessidades desse público que se encontra em situação de vulnerabilidade, desvelando a ideologia da política pública e seus objetivos implícitos e explícitos. Nessa perspectiva, as transformações políticas, sociais e econômicas, repercutem na qualificação profissional dos trabalhadores, com ênfase nas competências e habilidades para atender às demandas do capital, ou seja, com ampliação da jornada de trabalho (como a escala 6X1, jornada de trabalho comum no Brasil) e a aplicação máxima desse tempo para a produção de riqueza. Nesse sentido, retira-se da classe trabalhadora uma estrutura de vida de lazer, descanso, direito à saúde e outros aspectos fundamentais; dessa forma, subordina-se à autonomia do trabalhador, responsabilizando-o pelo sucesso ou fracasso do trabalho.

Para Harvey (2016, p. 169), [...] “A contradição entre as condições necessárias para garantir a reprodução social da força de trabalho e as condições necessárias para reproduzir o capital sempre existiu”.

De acordo com Marx (2011), à medida que o homem desenvolve sua força produtiva, também modifica a vida material e social, o homem sendo um ser social, precisa se manter. Na concepção marxista, o intercâmbio das relações do trabalho traz consequências econômicas, geopolíticas e ecológicas, que demandam maior vulnerabilidade social.

As relações de trabalho mudaram na contemporaneidade, não só para as populações vulnerabilizadas, nesse sentido, homens e mulheres vivem da sua força de trabalho, seja de maneira formal ou informal. Na sociedade contemporânea, a globalização impôs ainda mais desigualdade, em que o cenário global não atua só por inclusão, mas também por exclusão. Dessa forma, as relações de trabalho, produzidas pelo capitalismo, têm afetado não só a vida social e econômica, como também a vida cultural e de lazer da classe trabalhadora.

Harvey (1996, p. 179) pontua que

O capitalismo foi (e continua a ser) um modo de produção revolucionário em que as práticas e processos materiais de produção social se encontram em permanente mudança, segue-se que tanto as qualidades objetivas como os significados do tempo e do espaço também se modificam. Por outro lado, se o avanço do conhecimento (científico, técnico, administrativo, burocrático e racional) é vital para o progresso de produção e do consumo capitalistas, as mudanças do nosso aparato conceitual (incluindo representações do espaço e do tempo), podem ter consequências materiais para a organização da vida diária.

Braverman (2011) afirma que o trabalho no modo de produção capitalista exige intercâmbio de relações, mercadorias e dinheiro, mas sua especificidade é a compra e venda da força de trabalho. Nesse processo, o que importa para a classe dominante é o que resulta em excedente, ou seja, aquele que cria mais-valor, que vem da exploração da força de trabalho. Dessa forma, o processo do trabalho é

dominado e modulado pela acumulação do capital e o controle do trabalho, na produção e no mercado, é fundamental para o avanço do capitalismo.

Na sociedade capitalista, a classe trabalhadora vive da venda de sua força de trabalho e encontra-se em situação de vulnerabilidade, perdendo seus direitos e com trabalho cada vez mais precarizado, sendo a força de trabalho que interessa ao capitalista, seja de maneira formal ou informal. Nesse sentido, Antunes (2004) afirma que tem ocorrido mudanças no trabalho com trabalho precarizado e flexibilização do espaço físico produtivo. Além disso, o neoliberalismo como ideologia dominante do século XXI, traz consigo os principais elementos do seu discurso, como o foco no indivíduo, discurso negativo sobre o Estado e reprodução do sistema capitalista. Diante dessa perspectiva, o capitalismo se expandiu na direção de favorecer ainda mais a classe dominante com o crescimento da agenda neoliberal.

Em uma sociedade capitalista, as relações do Estado e sociedade resultam em favor do capitalismo. Nesse sentido, a formação/profissionalização do jovem e dos trabalhadores, que estão configuradas nas populações vulnerabilizadas, está submetida à lógica do mercado, que desumaniza as condições de vida da classe trabalhadora.

A análise dos dados presentes nos sites oficiais do IBGE e no Censo Escolar revelam que pode reproduzir ou até aprofundar a desigualdade no mercado de trabalho, principalmente nas regiões Norte e Nordeste<sup>5</sup>. Essas desigualdades regionais, do acesso e permanência na educação básica e técnica, com altas taxas de analfabetismo e abandono, refletem também a desigualdade no acesso ao trabalho formal, tornando as políticas de qualificação ainda mais desafiadoras, conforme se observa nos quadros 2 e 3:

REGIÃO	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	Anos Iniciais	Anos Finais	
Brasil	0,3	1,2	3,4
Norte	0,7	2,4	2,4
Nordeste	0,4	1,6	3,4
Sudeste	0,2	0,8	3,5
Sul	0,1	0,6	4,0
Centro-oeste	0,1	0,6	2,1

**Quadro 2** – Taxas de abandono por região do Brasil

**Fonte:** Censo Escolar (2023).

5. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Taxa de analfabetismo e desigualdade regional no Brasil. IBGE, 2020.

	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	Anos Iniciais	Anos Finais	
RN	0,5	2,6	8,1

**Quadro 3** – Taxas de abandono no Rio Grande do Norte

**Fonte:** Censo Escolar (2023).

Os dados do Censo Escolar 2024 mostram as matrículas de jovens de 15 a 29 anos, público-alvo do PMQ, conforme o Quadro 4:

FAIXA ETÁRIA	BRASIL	NORDESTE	RIO GRANDE DO NORTE	NATAL
15 a 17 anos	8.254.954	2.291.928	133.299	30.406
18 a 19 anos	1.385.787	460.634	37.147	8.693
20 a 24 anos	775.279	276.400	21.533	5.267
25 a 29 anos	454.670	147.507	10.004	2.312

**Quadro 4** – Número de matrículas na educação básica por faixa etária

**Fonte:** Censo Escolar (2024).

Mesmo com o quantitativo de matrículas, os dados mostram desigualdades regionais, altas taxas de analfabetismo e principalmente evasão. Diante disso, um questionamento pode ser feito: a qualificação profissional isolada da educação básica e formação profissional mais ampla garantem a emancipação social e a inserção no mundo do trabalho na sociedade atual? Uma vez que os filhos da classe trabalhadora brasileira iniciam sua jornada de trabalho precocemente e por vezes, nem conclui a Educação Básica.

O cenário socioeconômico brasileiro, a partir de 2016, tem sido de muitos desafios para as populações vulnerabilizadas, sobretudo quando se trata da formação e qualificação profissional. Na educação do século XXI, os Planos têm sido articulados com metas e estratégias que garantam o acesso da população, a exemplo disso, podemos citar o I Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e o PNE 2014-2014, que destaca a fragilidade na formação e valorização dos profissionais de educação. Pelo golpe político do governo Temer, aprovou-se a Lei nº 13.415/ 2017, que alterou os dispositivos da LDB, especialmente quanto ao currículo, reestruturando o ensino médio, e estabeleceu um itinerário de Educação Profissional (Brasil, 2017) para preparar aqueles que necessitam estudar e trabalhar.

Art. 36 . O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino.



§ 6º A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará:

I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional;

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade.

É nesse debate que se inserem as políticas de qualificação, em que o processo de formação, o Estado neoliberal tem demandado programas aligeirados para qualificar mão de obra barata. Sobre essa questão, Kuenzer (2011) afirma que na acumulação flexível, o mercado de trabalho busca os arranjos flexíveis de competências diferenciadas e aprofunda as diferenças de classe, mas não qualifica. Nesse mesmo entendimento, Moura (2016, p.151) afirma que “O papel da escola não estaria em preparar para diversos ‘empregos’ de qualificação diversa, mas em fazer acreditar a tese da identidade entre qualidade e quantidade”.

Essas relações de trabalho são atravessadas por contradições e mediações do Estado, as quais refletem na formação e principalmente no papel da escola. Inegavelmente, a prática do sistema capitalista tem sido devastadora para a classe trabalhadora, sobretudo para as populações vulnerabilizadas. Nessa lógica, o capitalismo é um sistema que procura oportunidades de lucros, incentiva a competitividade, desqualifica os sindicatos e coloca a todo vapor a exploração do trabalho.

Segundo Kuenzer (2011), os indicadores mostram um crescente quadro de vulnerabilidade social, com impacto maior nas questões de gêneros e diversidade. O regime de acumulação do capital no qual vivemos é marcado pela lógica da flexibilização<sup>6</sup>, resulta na inclusão excludente da classe trabalhadora, em especial, das populações vulnerabilizadas. Kuenzer (2011) refere-se a esses fatos como dualidade invertida, ou seja, a autora chama essa dualidade de inclusão excludente ou exclusão includente.

As populações vulnerabilizadas estão inseridas em um contexto de formação aligeirada, desemprego estrutural e trabalho precarizado, sinaliza força de trabalho barata e poucas garantias de direitos trabalhistas, sendo também uma forma de dominação dos capitalistas. Gramsci (1982) afirma que a classe dominante se apropria da concepção de formação da classe trabalhadora para reproduzir ainda

6. Para aprofundar essa discussão, ver: OLIVEIRA, Ramon de. Flexibilização no ensino médio e formação profissional dos jovens pobres: uma análise do programa Mediotec. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 2, n. 24, p. e15796, 2024. DOI: 10.15628/rbept.2024.15796. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/15796>. Acesso em: 21 maio. 2025.

mais sua dominação, na qual o Estado passa a direcionar políticas educacionais à flexibilização do currículo de interesses público-privados.

Nesta produção, procura-se provocar acerca do entendimento das populações vulnerabilizadas no contexto da sociedade brasileira, nos quais em muitas pesquisas são nomeadas de minorias. Apesar de essa nomenclatura ser bastante utilizada nas diversas bibliografias, aqui preferimos referir a essas minorias como populações vulnerabilizadas para fazer referência à nomenclatura utilizada no Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ) sobre o público-alvo dos cursos, conforme trata o documento<sup>7</sup> na Seção III e na Subseção II:

### Seção III

#### Dos públicos-alvo

Art. 5º O PMQ será implementado em observância à perspectiva da inclusão da diversidade humana, das populações vulnerabilizadas, da promoção da equidade de gênero, do combate ao racismo e de todas as formas de discriminação, com prioridade aos públicos do Sine, Cadastro Único - CadÚnico e os jovens entre 16 (dezesesseis) e 29 (vinte e nove) anos.

#### Subseção II

Do desenvolvimento de parcerias com Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para a implementação de projetos de qualificação social e profissional

Art. 9º As parcerias com Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia serão formalizadas por meio de Termos de Execução Descentralizada - TED.

Parágrafo único. As parcerias de que tratam o caput:

I - objetivarão a oferta e a realização de ações de qualificação social e profissional para jovens de 16 (dezesesseis) a 29 (vinte e nove) anos e demais públicos abrangidos nas seguintes perspectivas:

- a) inclusão e diversidade dos povos e comunidades tradicionais;
- b) promoção da equidade de gênero; e
- c) superação das desigualdades estruturais brasileiras;

II - focarão em ocupações demandadas pelo setor produtivo local ou relacionadas à vocação econômica do território, prioritariamente nos setores econômicos de que trata o art. 6º.

No decorrer do processo histórico, sobretudo a partir da década de 1990, caracterizada pelo desemprego estrutural, pela flexibilização e precarização, as relações de trabalho das populações vulnerabilizadas, resultam na crise e reinvenção

7. Ver Portaria MTE nº 3.222, de 21 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/legislacao/portarias-1/portarias-vigentes-3/portarias-avulsas>.

do capitalismo, que, ao se ajustar, busca novos campos de atuação. É sob esse contexto que o Estado utiliza de sua regulação para realizar a formulação de políticas sociais.

Na perspectiva da diversidade, a formulação de políticas públicas é um passo para reconhecer de maneira genuína, a condição plural do ser humano. Por outro lado, há contradições na política para garantir o direito à educação e uma formação profissional de qualidade. Somado a isso, a desigualdade socioeconômica brasileira direciona esse público cada vez mais cedo para assumir um lugar no mercado de trabalho. As contradições existentes e os resultados dessas políticas comprometem a formação integral do ser humano.

## **DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONTEMPORANEIDADE: UM OLHAR PARA O PROGRAMA MANUEL QUERINO DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL (PMQ)**

Na formulação de políticas públicas e os desafios da contemporaneidade, nos remete à necessidade de reflexões sobre a sociedade capitalista e as influências do neoliberalismo nas relações de trabalho, que contribui para aprofundar a negação dos direitos sociais à maioria, sobretudo as populações vulnerabilizadas. A realidade ao apontar o papel do Estado e a maneira como age para assegurar a reprodução e a força de trabalho, influencia nos reflexos e desafios na formulação de políticas públicas na contemporaneidade.

Retomando discussões anteriores, concordamos com Frigotto (2006), quando afirma que, na sociedade capitalista, o trabalho e a formação humana se definem na luta de classes. A discussão em torno da formulação de políticas públicas é de fundamental relevância na compreensão da sociedade contemporânea e sua relação com a dinâmica política, econômica, interesses do grupo dominante, origem de classe e o lugar que o Estado promete ao estudante/trabalhador na sociedade, assim como sua importância, dificuldades aos processos de implantação da política pública, necessidades, demandas e resultados sociais. Sob esse contexto foi formulado o PMQ.

O PMQ, na perspectiva de inclusão, volta-se ao desenvolvimento de ações de qualificação social e profissional direcionadas a jovens e trabalhadores, de forma a contribuir com a formação geral, acesso e permanência no mundo do trabalho, considerando-os como sujeitos coletivos, em processo de construção e qualificação no trabalho.

Não há dúvidas de que as políticas públicas voltadas à qualificação de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil são fundamentais para o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Estudos sobre a qualificação <sup>8</sup>(Hirata, 1996; Manfredi 8. HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C.J.; ZIBAS, D. M.; MADEIRA, F. R. et al. (org.). *Novas tecnologias, trabalho e educação*: um debate multidisciplinar. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 128-142.

1999, Schwartz, 1995 ) apontam que o conceito de qualificação profissional vai além da noção das competências, que atravessa nossa sociedade e, portanto, na realidade contemporânea das instituições educacionais. Segundo Ramos (2001), a qualificação deve ser compreendida como uma relação social, cujo conteúdo expressa-se por dimensões conceitual, social e experimental. Nesse sentido, é preciso considerar fatores sociais e políticos, assim como a incorporação das reformas brasileiras do ensino médio e do ensino técnico de educação profissional, revelando o que está por trás das diretrizes e dos parâmetros curriculares nacionais.

O PMQ é um importante programa na direção da qualificação profissional. Direciona-se, especialmente, às populações vulnerabilizadas que tenham concluído o Ensino Fundamental, com o objetivo de qualificar jovens e trabalhadores das populações vulnerabilizadas entre 16 a 29 anos. Insere-se, portanto, como uma política de garantia de direitos que contribui com a formação geral, o acesso e a permanência no mundo do trabalho, considerando-os como sujeitos coletivos, em processo de construção e qualificação no trabalho e a partir dele, conforme consta em seu Art. 1º.

Nesse cenário, os institutos federais e universidades federais assumiram o protagonismo da execução do PMQ, ofertando cursos FIC, formalizados por meio de Termos de Execução Descentralizada. Vale destacar, ainda, que o PMQ tem como diretrizes:

Art. 3º O PMQ tem como diretrizes: I - a compreensão do trabalho como atividade humana e social que envolve a reprodução da prática social concreta e historicamente determinada e a apropriação criadora inerente da relação entre sujeito e objeto; II - a transposição do modelo de preparação técnica de mão de obra para o de formação alicerçada no conjunto de atributos inerentes à cidadania expressada no mundo do trabalho; III - a qualificação social e profissional como um direito e uma política pública; IV - a não superposição de ações e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos; V - a qualificação social e profissional como ferramenta de formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador; e VI - a promoção do trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas (Brasil, 2023).

Entre seus objetivos, de acordo com o Art. 4º do PMQ, destacam-se: a inclusão social do trabalhador e o combate à discriminação e à vulnerabilidade das populações, autonomia do trabalhador para a superação dos desafios a serem enfrentados, em especial aqueles inerentes à relação entre capital e trabalho, o acesso ao emprego e ao trabalho e a geração de oportunidades de trabalho e renda, a permanência do trabalhador no mundo do trabalho, “[...] a adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade, e a oferta de ações de qualificação social e

MANFREDI, S. M. As metamorfoses da qualificação: três décadas de um conceito. In: ENCONTRO ANUAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 13., 1999, Caxambu, SP. *Anais [...]*. Caxambu, SP: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1999.

SCHWARTZ, Y. De la “qualification” à la “compétence”. *Rev. Education Permanente*, n. 123, p. 124-138, 1995.

profissional, consideradas as especificidades do território, da população e do setor produtivo local” (Brasil, 2023, art. 4º, inciso VI).

As informações extraídas dos documentos referentes ao PMQ demandam algumas inquietações quanto a sua proposta de formulação, implementação com foco na qualificação profissional, o perfil socioeconômico do público-alvo, os critérios elencados para efetuar matrículas nos Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ofertados, bem como se efetiva no IFRN.

Podemos afirmar que alguns desafios aparecem nesse processo de formulação do Programa, entre os quais a formação integral dos jovens, o tempo dos cursos, que podem impedir soluções e transformações, além da possível descontinuidade da política pública materializada no PMQ, por ser um programa de governo assentando-se no aspecto economicista. E, por fim, os desafios técnicos na compreensão da causa do problema a ser abordado e dos objetivos buscados. Esses desafios na formulação do Programa podem refletir na coordenação das ações e na implantação da política pela complexidade em que a sociedade brasileira está inserida.

A educação é uma mediação da história humana, é uma complexa prática social, política e técnica, mas para que ela esteja alinhada à emancipação, é necessário conceber não uma formação para o trabalho técnico, mecânico e espera da reprodução da ordem do capital em nível local e global, mas voltada para unir a teoria e a prática. Para Frigotto (2006, p. 28), “À classe trabalhadora interessa uma escola que lhes dê acesso ao saber historicamente produzido, organizado e acumulado”. Ainda segundo esse autor (2010, p. 243), “A função precípua – enquanto uma técnica social – é formar recursos humanos, para produzir capital humano”.

Nas categorias presentes no materialismo histórico-dialético, é possível analisar algumas questões que se apresentam na contemporaneidade para uma melhor compreensão da realidade, como, por exemplo, a crítica à economia política e à riqueza pela exploração da força de trabalho. As contradições que moldam a vida social, política e econômica são reveladas ao produzirem transformações na formação da sociedade brasileira. Conforme Barata Moura (2012, p. 345) enfatiza:

A contradição não é apenas expressão estrutural de um processo; ela própria é um processo, ao longo do qual os contrários que a integram desenvolvem a sua luta. Uma luta que produz transformações e alterações substanciais, tanto na posição relativa desses mesmos contrários, como na própria estrutura fundante que os unifica.

Assim, o desenvolvimento histórico da contradição entre a classe trabalhadora e a classe dominante com a regulação do Estado é uma das condições para analisar como vem mantendo a estrutura da sociedade do ponto de vista da dinâmica entre educação, economia e trabalho, assim como os fatores objetivos e subjetivos postos na qualificação profissional. Essas considerações refletem também nas mediações postas no PMQ e sua relação entre capital e trabalho, uma no sentido de não conservar a condição precária da classe trabalhadora, mas de transformá-la, trazendo

o trabalho como categoria fundante do ser social e possibilitando a transformação social; a outra da qualificação limitada para as populações vulnerabilizadas. Quando tratamos de trabalho e educação, defendemos que o trabalho é o princípio educativo fundamental para a emancipação que inclui a representação e o reconhecimento da classe trabalhadora. No entanto, com base nos dados do IBGE e do INEP, verificamos que a implementação das políticas de qualificação não é suficiente para reduzir as desigualdades de forma eficaz, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Na avaliação política da política importa não só analisar o que está posto nos documentos legais e editais, mas se o PMQ obtém resultados alinhados com seus princípios, os recursos disponíveis, o acesso aos dados para compreender os impactos do programa para as populações vulnerabilizadas.

Seguindo essa linha de pensamento, O PMQ tem como princípio a manutenção do grupo hegemônico ou a emancipação das populações vulnerabilizadas? Ao analisar os editais lançados pelo IFRN, o PMQ posiciona-se contrário à concepção da meritocracia e se preocupa em qualificar jovens para acesso e permanência no mundo do trabalho, embora tenha incluído um número significativo de jovens e beneficiários de políticas de inclusão social, essa formação não garante plenamente emancipação e transformação social; centra-se nos interesses e demandas do mercado. Outros fatores precisam ser vistos, evidencia-se a necessidade de uma formação integral em que esteja ancorada em uma perspectiva marxista, trazendo a consciência de classe como elemento importante para a transformação das relações de trabalho e emancipação das populações vulnerabilizadas. Antunes e Alves (2004, p. 343), ao analisarem as mutações e as subjetividades do mundo do trabalho na sociedade capitalista, apontam que a classe trabalhadora, tem, portanto, uma conformação mais fragmentada, mais heterogênea, mais complexificada, sob as injunções da mundialização do capital.

Mediante o que foi exposto, O PMQ como uma política pública no contexto do Estado neoliberal, teve sua formulação nesse processo, as contradições são utilizadas pelo Estado como forma de conduzir políticas públicas coligadas aos interesses capitalistas, e como resposta à população vulnerabilizada, a partir das demandas vindas delas, mas com a intenção de reproduzir a ideologia da classe dominante. De acordo com Azevedo (2015), o espaço do Estado e das políticas públicas é enviesado pelas relações de poder e conformidade presente nas lutas de classes, e nessa relação, o Estado assume as reivindicações da população, contudo os direitos não são plenamente atendidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso ressaltar a relevância do do exercício de analisar as formulações de políticas públicas no contexto da contemporaneidade, uma vez que a formulação de políticas se estende por todo o processo da política pública, que vai desde a sua definição da agenda até a avaliação. O esforço no presente trabalho foi de propiciar discussão da formulação de políticas públicas no contexto da Educação Profissional, na perspectiva das relações de trabalho das populações vulnerabilizadas.

Desse modo, evidenciamos a importância dos atores na formulação de políticas públicas, no qual vai desde os dirigentes políticos, legisladores aos grupos de interesse e a necessidade de compreender as opções de políticas públicas no qual se configura em alternativas incrementais e alternativas fundamentais para, assim, melhor compreender a conjuntura. Além disso, o resultado de nossa análise pode ensejar novas perspectivas para futuras pesquisas e, conseqüentemente, a ampliação do debate sobre o tema.

A formulação de políticas públicas, por meio de gestores públicos, é repleta de irracionalidade, inconsistências e fragmentação. Assim, o Estado utiliza as políticas públicas, como resposta às populações vulnerabilizadas a partir das demandas vindas delas, mas com a intenção de reproduzir a ideologia da classe dominante.

Nesse processo, o PMQ é executado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de acordo com as resoluções do Conselho Nacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Constata-se que o PMQ se caracteriza por trazer objetivos implícitos e explícitos na formação das populações vulnerabilizadas, em tempos de acumulação flexível. Dessa maneira, apresenta a forma aligeirada de submeter a formação dos cursistas à lógica do capital com cursos FIC, o que resulta em má qualidade na formação e não oferece garantias de cumprir com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cursistas.

Os editais lançados do PMQ trazem um discurso de necessidade de programa focado na qualificação profissional como porta de emprego e desenvolvimento econômico, assentando-se no aspecto economicista.

Como resistir ao processo de formulação de políticas públicas pensadas a partir do ideário neoliberal? É possível resistir às formulações de políticas assentadas apenas no aspecto economicista? A nossa análise crítica é considerar que essa discussão aponta para a possibilidade de revelar as contradições que estão por trás da escrita nos documentos oficiais, sem minimizar o exame de sua ideologia, princípios e objetivos reais da proposta de política ou programa. Dessa maneira, será possível apontar valores para formulação de políticas públicas pensando na coletividade da sociedade e não dos valores da classe dominante que versa sobre a proposta da política.

A partir das nossas análises, mesmo considerando os aspectos positivos do PMQ apontados neste estudo, por meio das categorias contradição e mediação, entende-se que não se deve desconsiderar o caráter transitório dos programas e que a compreensão que envolve política, educação brasileira e qualificação profissional só pode ser efetuada por meio de uma reflexão crítica que identifique as relações entre os documentos oficiais e o contexto da realidade concreta. Assim, as políticas de qualificação profissional podem ser tanto um instrumento para a inclusão quanto uma aparelhagem que perpetua a concentração de riqueza nas mãos da classe dominante.

Dessa forma, concluímos que, na sociedade capitalista do século XXI, intensifica-se a alienação dos trabalhadores e trabalhadoras, assim as políticas de qualificação profissional falham em seu sentido inicial de emancipação das populações vulnerabilizadas. Trata-se, nesse sentido, das múltiplas estratégias do capital para o dismantelamento da consciência e das lutas de classe. Portanto, partindo dessa análise, no processo de reconstrução das políticas públicas, para que as políticas de qualificação sejam eficazes quanto à redução das desigualdades, é essencial que sejam levados em consideração o contexto e particularidade de cada região do Brasil e de reforma econômica e fiscal de redistribuição de riqueza que permita uma sociedade mais justa e igualitária ao promover inclusão social e profissional no mundo do trabalho.

O estudo em andamento<sup>9</sup> aponta que a formulação das políticas e programas para educação profissional é amparada por leis e decretos que reproduzem as condições precárias das populações vulnerabilizadas, formando habilidades e competências aligeiradas para o mercado de trabalho, de maneira contraditória à formação humana integral, sendo necessário, portanto, repensar as políticas de qualificação no Brasil. Salienta-se que tal discussão no meio acadêmico tem caráter importante, pois promove reflexões críticas fundamentadas em prol da inclusão das populações vulnerabilizadas e que têm na Educação Profissional uma possibilidade de melhores oportunidades na sociedade capitalista.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo; ALVES Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, M. A. de et al. Ensaio sobre a avaliação de políticas públicas em educação: limites e horizontes. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (org.). **Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado**: para que e para quem? Recife: UFPE, 2015.

9. O presente capítulo faz parte de uma pesquisa de dissertação em andamento.



BARATA-MOURA, José. **Totalidade e contradição acerca da dialética**. 2. ed. Lisboa: Editorial "Avante!", 2012.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

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

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série Legislação; n. 193).

BRASIL. **Lei nº 14.645, de 02 de agosto de 2023**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14645.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14645.htm). Acesso em:

BRASIL. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008**. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília, DF: 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm). Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Portal da Legislação, Brasília, 16 fev. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm). Acesso em: 23 de jun. 2025.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

ClAVATTA, Maria. **Mediações históricas de relação trabalho e educação**. gênese da disputa na formação dos trabalhadores (1930-1960). Rio de Janeiro: Lamparina; CNPq; FAPERJ, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, J. C. F. (org.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil**

**contemporâneo.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva:** um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica-social capitalista. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1982.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C. J.; ZIBAS, D. M.; MADEIRA, F. R. *et al.* (org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação:** um debate multidisciplinar. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 128-142.

KUENZER, A. Z. EM e EP na produção flexível: a dualidade invertida. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 43-55, jan./jun. 2011. Acesso em: 12 ago. 2024.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio e profissional:** as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

KUENZER, A. Z. **Pedagogia da fábrica:** as relações de produção e a educação do trabalhador. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1985.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, IPEA, mar. 2021.

LIMA, A. B. Estado, políticas públicas e educação no Brasil. In: LUCENA, C. (org.). **Capitalismo, estado e educação.** Campinas, SP: Alínea, 2008.

MANFREDI, S. M. As metamorfoses da qualificação: três décadas de um conceito. In: ENCONTRO ANUAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 13., 1999, Caxambu, SP. **Anais...** Caxambu, SP: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1999.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital. Tradução de Ruben Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011. v. 1.

MOURA, D. H. **Educação profissional:** desafios teórico-metodológico e políticas públicas.

Natal: IFRN Editora, 2016.

OLIVEIRA, Maria da Conceição de; SILVA, Suzana Firmino da. Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: uma análise do arcabouço legal no Brasil no contexto neoliberal. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 1, n. 25, p. e16696, 2025. DOI: 10.15628/rbept.2025.16696. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/16696>. Acesso em: 21 maio. 2025.

OLIVEIRA, Ramon de. Flexibilização no ensino médio e formação profissional dos jovens pobres: uma análise programa Mediotec. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 2, n. 24, p. e15796, 2024. DOI: 10.15628/rbept.2024.15796. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/15796>. Acesso em: 21 maio 2025.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PEDONI, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público; FUNCEP, 1986.

RAMOS, Marise. Nogueira. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

SCHWARTZ, Y. De la "qualification" à la "compétence". **Rev. Education Permanent**, n. 123, p. 124-138, 1995.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, L. M. de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2014.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.