

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Romir de Oliveira Rodrigues

**NO CAMINHO DO CURUPIRA:
o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –
Pronatec – e as relações público-privadas**

Porto Alegre

2017

Romir de Oliveira Rodrigues

**NO CAMINHO DO CURUPIRA:
o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –
Pronatec – e as relações público-privadas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2017

Romir de Oliveira Rodrigues

**NO CAMINHO DO CURUPIRA:
o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –
Pronatec – e as relações público-privadas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em ____ de julho de 2017.

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Profa. Dra. Naira Lisboa Franzói – UFRGS

Profa. Dra. Acácia Zeneida Kuenzer – UFPR /FEEVALE

Profa. Dr. Gabriel Grabowski – FEEVALE

Profa. Dra. Marise Nogueira Ramos – UERJ/FIOCRUZ

CIP - Catalogação na Publicação

Rodrigues, Romir de Oliveira

NO CAMINHO DO CURUPIRA: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec - e as relações público-privadas / Romir de Oliveira Rodrigues. -- 2017.

321 f.

Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Pronatec. 2. Educação Profissional e Tecnológica. 3. Políticas públicas de educação. 4. Relações Público-Privadas. 5. Projetos de desenvolvimento. I. Peroni, Vera Maria Vidal, orient. II. Título.

Este trabalho é dedicado aos grandes amores de minha vida:

- Minha amada esposa Jeani, desde o sorriso da manhã até o beijo de boa noite é a força vital a preencher minha existência.

Meu riso é tão feliz contigo.

Seus olhos, meu clarão

Me guiam dentro da escuridão

Seus pés me abrem o caminho

Eu sigo e nunca me sinto só.

- Minha amada filha Tanise, em meu coração a alegria de te ver crescer, agora mulher a ensaiar seus passos pelo mundo. No teu abraço a partilha da amizade e admiração. Em teu olhar a certeza do caminho que segue, a estrada não trilhada, para encontrar sempre lá na frente nosso amor renovado.

Ao concluir este trabalho quero agradecer...

... à minha irmã Inara de Oliveira Rodrigues, pelo incentivo desde sempre, por partilhar seu amor comigo e, contrariando as leis da física, estar sempre ao meu lado mesmo estando distante;

... ao meu amigo e cunhado Paulo Roberto Santos, pela cuidadosa revisão de meu projeto de pesquisa, pelo incentivo ao longo da tese e por partilharmos uma grande admiração pela música e pelo Inter;

... ao professor Luís Armando Gandin e seu grupo de orientandos, pelos debates proporcionados nas aulas, centrais na construção metodológica desta tese, e por afirmar uma prática acadêmica baseada no respeito e na amizade;

... ao professor Ronaldo Herrlein Junior, por abrir janelas importantes para ampliar minha compreensão da economia e pelas contribuições ao meu projeto de pesquisa;

... à professora Fátima Antunes, por seu acolhimento fraterno, por ter mostrado um pouco da realidade da Educação Profissional portuguesa e pelas contribuições que se espalham ao longo do texto;

... ao Instituto Federal do Rio Grande do Sul, especialmente meus colegas do campus Canoas, por fornecer o apoio para que o direito da formação e qualificação profissional fosse exercido em sua plenitude;

... aos colegas dos grupos de pesquisa, pela forma sempre cuidadosa com que avaliaram meu trabalho e por suas importantes contribuições. Este trabalho tem um pouco de cada um(a) de vocês;

... ao meu amigo Mauricio Ivan dos Santos, por sua parceria de pesquisa, de escrita e de trabalho e pela amizade que segue pelos caminhos da vida.

Um agradecimento especial para...

... minha orientadora Vera Maria Vidal Peroni, por sempre acreditar no meu trabalho, por abrir as portas do mundo acadêmico para mim, pela forma exigente e carregada de amorosidade com que conduziu seu trabalho de orientação e pelas contribuições fundamentais para a realização desta tese. Olhando em perspectiva para este ciclo que se conclui, iniciado em meu mestrado, identifiquei trabalho e reflexão, momentos plenos de construção de conhecimento, a dominância dos sorrisos e do sentido de parceria. Essa trajetória foi fundamental para que eu evoluísse como pesquisador, como professor e como pessoa. Por tudo isto eu só posso agradecer: muito obrigado Vera!

*O que foi feito, amigo,
De tudo que a gente sonhou.
O que foi feito da vida,
O que foi feito do amor.
Quisera encontrar aquele verso menino
Que escrevi há tantos anos atrás.
Falo assim sem saudade,
Falo assim por saber.
Se muito vale o já feito,
Mais vale o que será.
Mais vale o que será.
E o que foi feito é preciso
Conhecer para melhor prosseguir.
Falo assim sem tristeza,
Falo por acreditar,
Que é cobrando o que fomos,
Que nós iremos crescer.
Nós iremos crescer,
Outros outubros virão.
Outras manhãs, plenas de sol e de luz.*

O Que Foi Feito Devera
Milton Nascimento

RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o processo de elaboração e implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – como uma política pública que se desenvolve na fronteira relacional entre os setores público e o privado. O enfoque da pesquisa está nas relações entre o Programa e o neodesenvolvimentismo – projeto de desenvolvimento econômico dependente e associado prevalente no Brasil durante o período de 2007 a 2014. Foi utilizado o materialismo histórico dialético como referencial metodológico e, para trabalhar a particularidade do objeto, foram elencadas como categorias de conteúdo ideologia, hegemonia e público-privado. Trata-se de uma pesquisa predominantemente documental e que articula elementos qualitativos e quantitativos na sua realização. O Pronatec é compreendido como uma estratégia implantada pelo governo brasileiro para atender as demandas do sistema do capital, com influência dos Organismos Internacionais e fundamentada na formação de capital humano. A promoção da oferta de qualificação profissional pelo Pronatec visou atenuar as diferenças sociais por meio do acesso à educação e do aumento da empregabilidade, individualizando a disputa pela inserção no mercado de trabalho. Destaca-se o fato do Sistema S ter sido agente central na construção e execução do Programa, pois sua estrutura particular foi tomada como referência para a definição da forma de oferta e formato dos cursos, tendo concentrado a maior parte dos recursos financeiros. O Pronatec deve ser inserido no movimento estratégico dos governos petistas que visavam consolidar uma ampla frente de sustentação política que envolvia agentes públicos e privados. Em sua particularidade o Pronatec se constituiu em uma política de formação e qualificação da força de trabalho que, concomitantemente, se caracterizava por ser um espaço/tempo de entrega e de resistência. Neste sentido o Programa foi muito mais permanência do que mudança, muito mais preso ao passado que conectado ao futuro, muito mais conformação do que emancipação. Insuficiente para mudar a história da Educação Profissional do Brasil e, ao mesmo tempo, suficiente para interferir na vida de algumas pessoas e mudar suas histórias particulares.

Palavras-chave: **Pronatec; Educação Profissional e Tecnológica; Políticas públicas de educação; Relações Público-Privadas; Projetos de desenvolvimento.**

RODRIGUES, Romir de Oliveira. **NO CAMINHO DO CURUPIRA: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – e as relações público-privadas.** Porto Alegre, 2017. 321f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze the process of elaboration and implementation of the National Program for Access to Technical Education and Employment - Pronatec - as a public policy that develops itself in the relational bound between the public and private sectors. The research focus is on the relationship between the Program and the neodevelopmentalism - a dependent and associated economic development project prevalent in Brazil during the period from 2007 to 2014. Dialectical historical materialism was used as a methodological reference and, in order to work on the particularity of the object, ideology, hegemony and public-private categories were classified as content categories. It is a predominantly documentary research that articulates qualitative and quantitative elements in its realization. Pronatec is understood as a strategy implemented by the Brazilian government to deal with the demands of the capital system. It is influenced by International Organizations and based on the formation of human capital. The offer of professional qualification by Pronatec aimed at attenuating social differences through access to education and increasing employability, as well as individualizing the dispute for insertion in the job market. It should be noted that S System was the central agent in the construction and execution of the Program, and its particular structure was taken as a reference for defining the form of offer and format of the courses. The S System also concentrated most of the financial resources. Pronatec must be inserted in the strategic movement of the PT governments that aimed to consolidate a broad front of political support that involved public and private agents. In its particularity Pronatec was constituted in a policy of formation and qualification of the labor force that, concomitantly, was characterized by being a space / time of delivery and resistance. In this sense, the Program was much more permanence than change, much more attached to the past than connected to the future and much more conformation than emancipation. It was insufficient to change the history of Professional Education in Brazil and, at the same time, it was enough to interfere in the lives of some people and change their particular stories.

Keywords: Pronatec; Professional and Technological Education; Public education policies; Public-Private Relations; Development projects.

RODRIGUES, Romir de Oliveira. **NO CAMINHO DO CURUPIRA: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – e as relações público-privadas.** Porto Alegre, 2017. 321f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Modelo de gestão da Bolsa-Formação	236
Figura 2 – Cursos da Bolsa-Formação com mais matrículas – Brasil – 2013	240
Figura 3 – Representação da Gestão do Pronatec	257
Figura 4 – Representação do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional	259
Gráfico 1 – Variação anual do PIB – Brasil – 2003-2011 – (Em %)	184
Gráfico 2 – Desemprego nas Regiões Metropolitanas (Recife/Salvador/Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre) – Brasil – – 2003-2011 – (Em %)	185
Gráfico 3 – Total de vínculos ativos em 31 de dezembro – Brasil – – 2003-2011 – (Em milhões)	186
Gráfico 4 – Estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional – Brasil – 2006-2015	220
Gráfico 5 – Matrículas na Educação Profissional – Oferta Integrada, Concomitante e Subsequente – Rede Federal – Brasil – 2006-2015	220
Gráfico 6 – Estabelecimentos da Educação Profissional* – Redes Pública e Privada – Brasil – 2011-2015	223
Gráfico 7 – Matrículas totais do Pronatec, da Bolsa-Formação relativas ao SENAI e SENAC e do Acordo de Gratuidade – Brasil – 2011-2014	228
Gráfico 8 – Matrículas da Bolsa-Formação– Entidades ofertantes – Brasil – 2011-2014	238
Gráfico 9 – Matrículas da Bolsa-Formação– Por tipo de cursos e entidades ofertantes – Brasil – 2011-2014	240
Gráfico 10 – Matrículas Totais Pronatec – Por tipo de cursos – Brasil – 2011-2014 ..	251
Gráfico 11 – Matrículas totais do Pronatec, da Bolsa-Formação e do Pronatec-BSM – Brasil – 2011-2014	263
Quadro 1 – Previsão e financiamento de serviços em PPPs	111
Tabela 1 – Taxa de desemprego por grau de instrução – Brasil – 2003-2011 – (Anos de escolaridade, em %)	186
Tabela 2 – Variação no nível de emprego formal* por setor de atividade – Brasil –	

– 2004-2010	187
Tabela 3 – Rendimento médio real habitualmente recebido – Regiões Metropolitanas (Recife/Salvador/Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre) – Brasil – – 2003-2011 – (em R\$ de dezembro de 2011)	188
Tabela 4 – Evolução do rendimento real médio do trabalhador principal, por escolaridade – Brasil – 2001-2009-2011 – Em reais (R\$ de set./2012)	189
Tabela 5 – Matrículas da Educação Profissional nas modalidades Concomitante, Subsequente e Integrada – Rede Particular – Brasil – 2011 e 2014	200
Tabela 6 – Execução orçamentária da Expansão da Rede Federal – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (mil)	221
Tabela 7 – Brasil Profissionalizado, situação das obras – Brasil – a partir de 2008 ...	222
Tabela 8 – Matrículas na Educação Profissional – Redes Pública e Privada – Oferta Integrada, Concomitante e Subsequente – Brasil – 2006-2015	224
Tabela 9 – Número de contratos realizados pelo FIES – Brasil – 2011 e 2014	232
Tabela 10 – Execução orçamentária acumulada das iniciativas do Pronatec – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (milhões)	234
Tabela 11 – Evolução anual do número de unidades de ensino que ofertam cursos do Pronatec Bolsa-Formação – Brasil – 2011 e 2014	239
Tabela 12 – Execução orçamentária da Bolsa-Formação – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (mil)	244
Tabela 13 – Repasses Federais para Entidades Privadas – Bolsa Curso Técnico Subsequente para Alunos da rede Privada – Brasil – 2013 e 2015	249
Tabela 14 – Matrículas Totais do Pronatec – Por Rede Ofertante – Brasil – 2011 e 2014	252
Tabela 15 – Transferência de Recursos Federais – Ação 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica – Pronatec – Total, Sistema S, Governos Estaduais e Fundações – 2011/2015 – Em Reais	253
Tabela 16 – Transferência de Recursos Federais - Ação 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica – Pronatec – Total e Instituições do Sistema S – 2011/2015 – Em reais	254
Tabela 17 – Transferência de recursos federais para entidade sem fins lucrativos – Total, SENAI e SENAC – 2009/2015 – Em reais	255
Tabela 18 – Distribuição de Matrículas no Pronatec (total) e no Pronatec-BSM – Por sexo, faixa etária, raça/cor/etnia e escolaridade – Brasil – 2011/2014	263

Tabela 19 – Distribuição dos indivíduos de 18 a 64 anos de idade registrados no CadÚnico segundo grupo de estudo, indicação de PBF, matrícula no Pronatec Bolsa-Formação e existência de vínculo empregatício formal ou formalização como microempreendedor individual no mês de início do curso e último mês do período estudado – Brasil – 2011/2014	266
Tabela 20 – Distribuição dos indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa-Formação de 18 a 64 anos de idade segundo condição de beneficiário do Programa Bolsa Família/Inscrição no Cadastro Único e existência de vínculo empregatício formal ou formalização como microempreendedor individual e outros indicadores de empregabilidade formal no mês de início do curso e último mês do período estudado – Brasil – 2011/2014	268
Tabela 21 – Taxas de conclusão, abandono, aprovação e reprovação em cursos encerrados do Pronatec Bolsa-Formação segundo demandantes – Brasil – Out. 2011 a jun. 2014	270

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM - Brasil Sem Miséria
CadÚnico - Cadastro Único
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBAI - Comissão Brasileiro-Americana de Ensino Industrial
CBO - Classificação Brasileira de Ocupações
CEC - Comissão de Educação e Cultura
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
EMI - Exposição de Motivos Interministerial
Enem - Exame Nacional do Ensino Médio
EPT - Educação Profissional e Tecnológica
Etecs - Escolas Técnicas
FAD - Fundo de Assistência ao Desempregado
Fatecs - Faculdades de Tecnologia
FIC - Formação Inicial e Continuada
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FMI - Fundo Monetário Internacional
IDORT - Instituto de Organização e Racionalização do Trabalho
IEG - *Independent Evaluation Group*
IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IPEPTNM - Instituições Privadas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio
IPES - Instituições Privadas de Ensino Superior
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEI - Micro Empresário Individual
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD - *Organization for Economic Co-operation and Development*
OI - Organismos Internacionais
OMC - Organização Mundial do Comércio
PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PISA - Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNQ – Programa Nacional da Qualificação
PNUD - Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP - Parcerias Público-Privadas
PPPIRC - *Public Private Partnership in Infrastructure Resource Center*
PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação de Jovens e Adultos
PROEP - Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária

Promed - Programa Federal de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PROUNI - Programa Universidade para Todos
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
RLCC - Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral
SAGI/MDS - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SDECTI - Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem Setor Transporte
SESC - Serviço Social do Comércio
SESCOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI - Serviço Social da Indústria
SEST - Serviço Social de Transporte
SETEC/MEC - Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação
SiGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO - Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

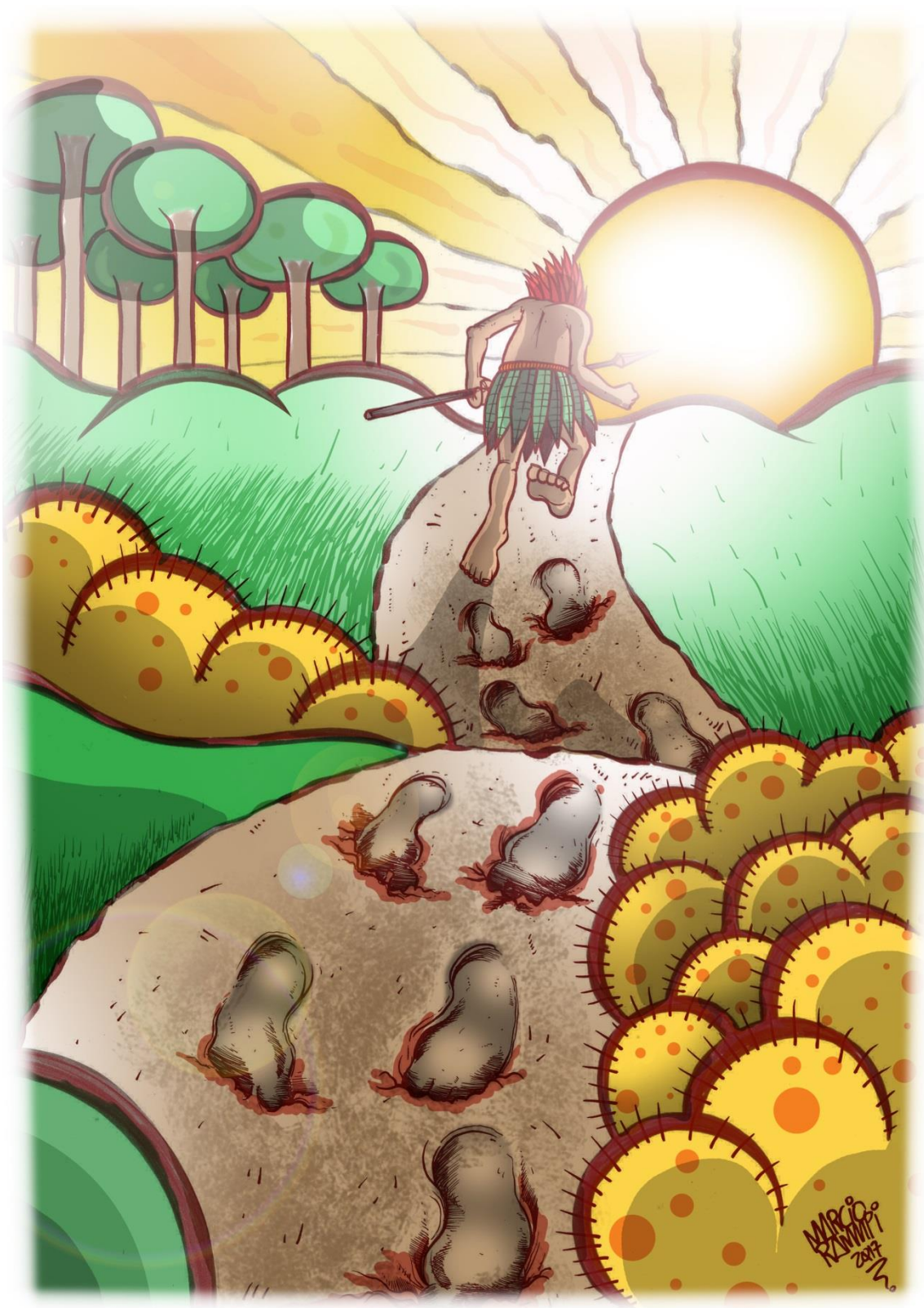
SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	DESENHANDO O MAPA DA BUSCA AO CURUPIRA: ELEMENTOS METODOLÓGICOS QUE DELIMITAM O CAMINHO ESCOLHIDO PARA ANALISAR O PRONATEC	28
2.1	TODO E PARTE AO MESMO TEMPO: A PARTICULARIDADE DO PRONATEC NOS MOVIMENTOS ENTRE O UNIVERSAL E O SINGULAR	32
2.2	IDEOLOGIA, HEGEMONIA E PÚBLICO-PRIVADO COMO CATEGORIAS DE CONTEÚDO PARA PERSCRUTAR O PRONATEC	41
2.3	O TRABALHO DE TRAZER À TONA OS ARGUMENTOS SUBMERSOS: A ANÁLISE DE DOCUMENTOS NA PESQUISA QUALITATIVA	58
3	O CURUPIRA E O HALLOWEEN: ELEMENTOS DO ATUAL CONTEXTO DO SISTEMA DO CAPITAL E SEUS REFLEXOS NO MUNDO DO TRABALHO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	69
3.1	CRISE DO CAPITAL E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: ALGUNS IMPACTOS SOBRE O MUNDO DO TRABALHO E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	74
3.2	GLOBALIZAÇÃO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS PARA A EPT: A INCAPACIDADE DO ESTADO COMO DIAGNÓSTICO, AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO RECEITA	96
4	PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E A QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA DESDE A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DOS PLANOS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÃO	134
4.1	NEODESENVOLVIMENTISMO, TEORIA DO CAPITAL HUMANO E AS POLÍTICAS DA EPT	138
4.1.1	Elementos do Padrão Histórico de Desenvolvimento Brasileiro: a Condição do Subdesenvolvimento como Referência	139
4.1.2	Os Limites do Projeto Neoliberal e a Retomada do Papel Desenvolvimentista do Estado	147
4.1.3	Neodesenvolvimentismo, qualificação da força de trabalho e formação	

	de Capital Humano: construção efetiva ou tinta nova na velha parede? ..	152
4.2	OS PLANOS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES BRASILEIROS: UMA PERSPECTIVA DESDE OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E AS RELAÇÕES ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO	161
4.2.1	PIPMO, PLANFOR, PNQ: os Planos Nacionais de Qualificação dos Trabalhadores Brasileiros	168
5	POLÍTICA DE FRONTEIRA: O PRONATEC COMO ESPAÇO DE DISPUTA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	179
5.1	DESLOCANDO OS PROBLEMAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA A ESCASSEZ DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA: A EMERGÊNCIA DA FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES COMO EIXO CENTRAL DA AGENDA EDUCACIONAL BRASILEIRA	182
5.2	EDUCAÇÃO COMO FATOR DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, FORMAÇÃO PARA O MERCADO DE TRABALHO E ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO: OS PRESSUPOSTOS PARA A ELABORAÇÃO DO PRONATEC	194
5.3	PARA ALÉM DO QUE ESTÁ REGISTRADO NAS LEIS, DECRETOS E NORMAS: A DISPUTA DA HEGEMONIA NA LEGISLAÇÃO DO PRONATEC.....	204
5.3.1	A Rápida Tramitação no Congresso Nacional: a Aceitação do Cenário de Falta de Mão de Obra como Motivador do Consenso para a Aprovação do Pronatec	205
5.3.2	Análise das Iniciativas do Pronatec: Seguindo a Trilha das Relações entre o Público e o Privado	211
5.3.2.1	Expansão da Rede Federal e Brasil Profissionalizado	218
5.3.2.2	Rede E-Tec Brasil	224
5.3.2.3	Ampliação da Capacidade do Sistema S e o Acordo de Gratuidade	226
5.3.2.4	Fies-Técnico	230
5.3.2.5	Bolsa-Formação	233
5.3.2.6	As iniciativas em conjunto: consolidação de dados e a organização da gestão do Pronatec	251
5.4	OLHANDO PARA O INÍCIO A PARTIR DA CHEGADA:	

	INVESTIGAÇÃO DE RESULTADOS PARA ANALISAR A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA	261
6	CONCLUSÕES AO FIM DA JORNADA: O PRONATEC APRISIONADO E AS PEGADAS DO CURUPIRA	276
	REFERÊNCIAS	298
	ANEXO	318
	ANEXO A – Parceiros demandantes do Pronatec Bolsa-Formação e perspectiva características.....	319

1 INTRODUÇÃO



Segundo o pesquisador Câmara Cascudo (1999, p.332), a lenda do Curupira é uma das mais significativas e populares do folclore brasileiro, sendo representada “por um anão, cabeleira rubra, pés ao inverso e calcanhares para frente”. Descrito pela primeira vez ainda no século XVI, Curupira é um demônio das florestas que, devido a possuir os pés voltados para trás, “engana caçadores e viajantes, fazendo-os perder o rumo certo, transviando-os dentro das florestas, com assobios e sinais falsos” (CASCUDO, 1999, p. 333). Para aumentar a confusão, o Curupira pode tanto agir de forma colaborativa quanto ser extremamente cruel, conforme seu julgamento do contexto.

Com suas características peculiares, esse personagem folclórico acaba por ilustrar de forma significativa o caminho trilhado pela Educação Profissional e Tecnológica (EPT) na última década, com seus avanços e retrocessos. São muitos os sinais deixados pelos diferentes programas e ações desenvolvidos ao longo da trajetória da formação para o trabalho no Brasil, os quais podem levar o pesquisador desavisado a seguir determinadas rotas analíticas simplificadoras e parciais. Sobretudo, porém, a imagem mais poderosa que surge ao utilizar o curupira como símbolo desse período é o fato de ele ser representado com os pés para trás enquanto caminha para frente.

Esta tese apresenta como grande tema de estudo as políticas públicas da Educação Profissional e Técnica – EPT – brasileiras com enfoque no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), tendo como marco referencial a promulgação do Decreto 5154, de 2004, que retomou a integração entre formação propedêutica e profissional.

Neste período, a EPT brasileira tem se caracterizado por um conjunto de projetos e programas marcados pela dialética conservação-mudança, os quais dialogam com os requerimentos do modelo de desenvolvimento em curso. Estabelece-se, assim, uma agenda para a educação brasileira, na qual o debate sobre a qualificação para o trabalho, em todos os seus níveis e modalidades, assume uma posição central e torna-se um campo de disputa entre os vários sujeitos, públicos e privados, envolvidos com essa modalidade de ensino.

A relação entre entes públicos e privados na definição de políticas educacionais esteve presente nos estudos realizados quando de minha dissertação de mestrado, tendo como objeto de pesquisa a análise das contradições no processo de implantação do Programa Federal de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Promed –, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e principal

estratégia para a Reforma do Ensino Médio da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no Estado do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra (1999-2002). Esta tese representa, portanto, a continuidade de um processo de pesquisa voltado a aprofundar o debate sobre a questão público-privado na educação, bem como a análise de políticas para a etapa média da Educação Básica.

Ao mesmo tempo, aponta para novas rotas que foram traçadas a partir de dois movimentos diferentes conquanto articulados em sua realização. O primeiro deles é o fato de estar atualmente trabalhando no Instituto Federal do Rio Grande do Sul-Campus Canoas – IFRS-Canoas –, instituição voltada à Educação Profissional e Tecnológica e, portanto, experimentar, no cotidiano da prática docente, as contradições dessa modalidade de ensino. Ao mesmo tempo, os Institutos caracterizam-se pela articulação entre ensino-pesquisa-extensão, incentivando o desenvolvimento de projetos de pesquisa a partir de iniciativas, entre elas o estabelecimento de políticas de fomento interno e a incorporação de tempo específico para essa atividade na carga horária dos professores.

O segundo movimento que define as novas rotas desta tese está relacionado à minha trajetória como pesquisador e se vincula a outros dois movimentos inter-relacionados. O primeiro deles tem sua origem no projeto de pesquisa “A relação entre o público e o privado na Educação Profissional e Tecnológica em tempos de redefinição do papel do Estado”, desenvolvido no IFRS-Canoas, no período de 2011 a 2013, do qual fui coordenador. Já o segundo movimento está vinculado às investigações realizadas junto ao grupo articulado pelos Projetos Produtividade “Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor: Brasil, Argentina Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da educação”, no período de 2011 a 2014, e “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação”, com início em 2014 e ainda ativo, ambos coordenados pela Professora Doutora Vera Maria Vidal Peroni, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Parte das discussões realizadas nesses projetos de pesquisa foi consolidada em um conjunto de artigos¹ e participações em seminários científicos.

Nessa articulação entre a continuidade de estudos sobre a educação média no Brasil e os novos rumos investigativos, originados pelo fato de estar trabalhando na Educação Profissional e desenvolver pesquisas sobre esta modalidade de ensino, está a

¹ (Cf. RODRIGUES; SANTOS, 2012; 2013; 2014; RODRIGUES, 2015; 2016).

origem da proposição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – como objeto de pesquisa desta tese.

O Pronatec, criado pelo governo brasileiro por meio da Lei 12.513, em 26 de dezembro de 2011, articula um conjunto de ações que visam, prioritariamente, ampliar a oferta de vagas na EPT brasileira. Com a proposta inicial de atender oito milhões de beneficiados e investimento superior a 14 bilhões, referente ao período 2011-2014², o Programa ocupou o centro do debate sobre a Educação Profissional e apresentou em sua estrutura espaços em que se evidenciam relações entre o público e o privado para o atendimento de suas metas. Nesse sentido, o Pronatec pode ser compreendido como *lócus*, no qual interagem processos de várias dimensões. Elas vão, desde a constituição de redes de empresas globais, que tratam a educação como uma *commodity*, passando pela qualificação de mão de obra para aumentar a competitividade do país no mercado global, até possíveis alterações na vida do trabalhador que, eventualmente, consegue uma melhor colocação após participar de um dos cursos oferecidos pelo Programa.

Essa abrangência e amplitude demandaram a realização de pesquisas exploratórias e aprofundamento teórico sobre alguns aspectos do Pronatec. Elas visam à definição e à focalização da abordagem a ser privilegiada e podem ser agrupadas em cinco eixos principais que não estabelecem, entre si, nenhuma hierarquia de importância.

O primeiro eixo relaciona-se à compreensão do papel da EPT no Brasil em um cenário de reestruturação produtiva e de flexibilização das relações de produção e de trabalho, numa dialética de exclusão-inclusão dos trabalhadores, aumento da mais-valia absoluta e relativa e a relativização das qualificações (HARVEY, 2001; KUENZER, 2006).

O segundo eixo está vinculado aos movimentos realizados pelo capital para superar os limites experimentados pelo padrão econômico neoliberal no início deste século (CHANG, 1999; EVANS, 1993). Nesse sentido, ocorre uma reestruturação do papel do Estado, visando garantir arranjos internos e externos para aumentar a competitividade das nações. No Brasil, essas alterações podem ser sistematizadas na ideia do Neodesenvolvimentismo, que propunha para o Estado um papel de protagonista no desenvolvimento econômico, atuando diretamente nos fatores de produção –

² Dados apresentados pelo ministro da educação Henrique Paim, em matéria da **Folha de São Paulo**, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1472365-dilma-lanca-novo-pronatec-com-meta-de-12-milhoes-de-matriculas.shtml>>. Acesso em: 04 março 2015.

investimentos em infraestrutura, qualificação de mão de obra, constituição de marcos legais, entre outros – utilizando como estratégia central o estabelecimento de parcerias público-privadas. Nesse contexto, a qualificação dos trabalhadores é apresentada como um fator de produção, aproximando-se da concepção de capital humano, e não como um direito das classes trabalhadoras. Esse entendimento é constitutivo tanto dos discursos das lideranças empresariais e formadores de opinião dos meios de comunicação de massa, conformando o senso comum da sociedade, quanto dos pressupostos e orientações dos programas e projetos de formação profissional que são implantados pelo poder público³.

Vinculado ao anterior, o terceiro eixo de questões aborda a utilização de práticas de mercado na elaboração, implantação e acompanhamento das políticas públicas, bem como a transformação de direitos sociais em prestação de serviços que devem ser repassados para o setor privado ou organizações da sociedade civil – percebidos como mais eficientes. Essa forma de gestão, o gerencialismo (CLARKE; NEWMAN, 2006), tem reflexos diretos na forma de oferta das políticas de qualificação dos trabalhadores brasileiros sendo, prioritariamente, executadas em parceria com o setor privado e, portanto, voltadas para atender as demandas do sistema do capital.

O contexto da globalização e o papel desempenhado pelos Organismos Internacionais – OI – na definição das políticas nacionais, em especial as voltadas à qualificação dos trabalhadores, compõem o quarto eixo de questões que trouxeram elementos para a definição dos objetivos desta pesquisa. Torna-se importante ressaltar que não se está afirmando uma relação linear, *top-down*, na qual as diferentes nações têm um papel passivo, em relação às determinações dos OIs. Pelo contrário, o foco principal incide em como os governos nacionais, durante o processo de elaboração de suas políticas, dialogam com as estratégias de padronização utilizadas por essas instituições multilaterais, como a divulgação de desempenhos em avaliações internacionais, a realização de seminários para a socialização de “boas práticas”, a difusão de documentos técnicos e o estabelecimento de acordos internacionais (OZGA; LINGARD, 2007; DALE, 2007; ANTUNES, F., 2005, 2005b).

³ Exemplificando esse processo, uma rápida busca nos sites de notícias nacionais permite encontrar notícias como: “Como vencer o apagão da mão de obra”, revista **Exame**, disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1004/noticias/como-vencer-o-apagao-da-mao-de-obra>>, acesso em: 4 junho 2015; e “A revolução por trás do apagão de mão de obra”, revista **Isto é**, disponível em <[http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/239414_A+REVOLUCAO+POR+TRAS+DO+APAGAO+DE+MAO+DE+OBRA+](http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/239414_A+REVOLUCAO+POR+TRAS+DO+APAGAO+DE+MAO+DE+OBRA+>)>, acesso em: 4 junho 2015.

A história da Educação Profissional no Brasil com enfoque nas relações entre o público e o privado é o quinto eixo de questionamentos. Partindo da qualificada produção já realizada (CUNHA, 2005, 2005b, 2005c; MANFREDI, 2003), as indagações para esta tese ficaram centralizadas nos grandes programas de formação de trabalhadores implantados pelos diferentes governos brasileiros. A análise proposta para esses programas teve como foco o papel desempenhado pelos setores público e privado e as relações com o projeto de desenvolvimento em curso no momento em que foram implantados.

O Pronatec é o ponto focal para a convergência desses cinco eixos. Assim, algumas questões começaram a se sobressair: o Programa pode ser considerado uma estratégia do projeto neodesenvolvimentista e, portanto, vincula-se a uma nova perspectiva para o papel do Estado no desenvolvimento nacional? As possibilidades de participação do setor privado transformam o Pronatec em uma via privilegiada para o acesso ao fundo público e, dessa forma, constitui-se em possibilidade para a realização de lucro? É uma proposta alinhada aos conceitos defendidos pelos OIs, preparando a classe trabalhadora para um cenário de flexibilização produtiva, de precarização das relações de trabalho e de reafirmação do sistema do capital? Ao ser relacionado com os demais Programas massivos de qualificação de trabalhadores, implantados ao longo da trajetória da EPT, predominam continuidades ou rupturas nos pressupostos do Pronatec? Que tipo de formação e para que tipo de trabalho os cursos oferecidos estavam voltados? Quais foram os principais sujeitos, individuais e coletivos, que atuaram no planejamento e implantação do Programa e como se relacionaram?

Considerando-se que cada uma dessas questões demandaria pesquisa própria devido à sua abrangência, tornou-se necessário que fossem definidos alguns limites para a investigação, visando estabelecer a centralidade da análise desta tese. Desse modo, seria possível coadunar as expectativas de um doutoramento realizado individualmente com a amplitude de um Programa de abrangência nacional e que envolve, entre outros fatores, números muito expressivos de matrículas, de investimentos e de entidades participantes.

Um desses limites consiste na focalização da análise nas etapas de elaboração e implantação do Pronatec, especialmente durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Nesse período, foi estabelecida a base legal e desenvolvida a primeira etapa do Programa. Não está se propondo uma avaliação da efetividade e eficácia da política, pois o desdobramento de suas iniciativas nas diferentes realidades estaduais e

municipais, com a inclusão de um enorme número de novos sujeitos individuais e coletivos e a demanda por conhecer a história de cada local, traria a necessidade de disponibilizar recursos humanos e financeiros que extrapolariam os limites existentes para a realização desta pesquisa. Por esta mesma razão, o outro marco para determinar o escopo da presente tese assenta-se na proposição de privilegiar as discussões que abarcam o nível nacional do Programa, pois permite trabalhar com dados mais agregados, além de consolidar uma visão mais integrada do Pronatec em relação ao projeto de desenvolvimento naquele período histórico do Brasil.

Partindo da temática da Educação Profissional, dos estudos exploratórios e dos limites expostos, esta pesquisa tem como objetivo geral:

- Analisar o Pronatec como uma política pública que se desenvolve na fronteira relacional entre o público e o privado, constituindo-se em um espaço/tempo de contradições e cuja concepção de trabalho e qualificação integra o projeto de desenvolvimento econômico dependente e associado prevalente no período em foco.

Visando a desdobrar esse objetivo e, ao mesmo tempo, ampliar a compreensão das várias dimensões do Pronatec, constituem-se como objetivos específicos:

- Relacionar o Pronatec com as estratégias implementadas – reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo e terceira via – para superar a crise do capital no atual período particular do capitalismo e que, em seu conjunto, redefiniram o papel do Estado.
- Analisar o papel dos OIs na definição das estratégias para as políticas públicas sociais e, especialmente, as relacionadas com a qualificação dos trabalhadores no Brasil.
- Compreender as aproximações entre o Pronatec e o neodesenvolvimentismo, destacando as novas formas de intervenção do Estado na economia e na relação com a sociedade, atentando especialmente para o estabelecimento de parcerias público-privadas.
- Investigar a trajetória da Educação Profissional no Brasil, tendo como referência os grandes planos nacionais de qualificação, e identificar elementos de continuidade e de ruptura em relação ao Pronatec.

Para desenvolver estes objetivos a tese está organizada em cinco capítulos, como forma de ordenar a exposição da pesquisa e focalizar determinadas dimensões do

Programa, mas que, materialmente, se desenvolvem organicamente articulados. Nesse sentido, no primeiro capítulo são apresentadas algumas questões metodológicas referentes à compreensão do Programa como um processo que resulta da ação de múltiplas determinações numa dialética entre o universal e o singular, mediado pelo particular. Integra também este capítulo a apresentação das categorias de conteúdo (cfe. Kuenzer, 1998) que, originadas do trabalho de análise dos dados pesquisados, são utilizadas para organizá-los e fazer evidenciar suas contradições e relações. Para tanto, é estabelecido um diálogo com a obra de autores como Kosik, Lukács, Thompson, Gramsci e Apple. Completa este capítulo a caracterização desta pesquisa, envolvendo o debate sobre a utilização de documentos como a principal fonte de dados e a necessidade, conforme a natureza do objeto de estudo, de serem articulados elementos qualitativos e quantitativos em sua realização.

No segundo capítulo, apresentam-se alguns elementos que configuram o atual momento histórico do sistema do capital, a partir, principalmente, dos trabalhos de Harvey (2001) e de Mézàros (2002). O objetivo central é perceber a partir das principais estratégias implementadas pelo capital para superar sua crise estrutural – reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo e terceira via (cfe. Peroni, 2015b) – os seus impactos sobre o mundo do trabalho e, por conseguinte, na concepção de educação profissional e tecnológica. Soma-se a essa análise a discussão sobre o papel dos OIs na definição das políticas nacionais em tempos de globalização, bem como o papel que as parcerias público-privadas desenvolvem enquanto estratégia para a efetivação de programas, tendo por base o trabalho de Roger Dale (2007, 2010), Jenny Ozga e Bob Lingard (2007). Esta discussão tem como base a investigação de documento de diferentes OI, como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir de duas temáticas: o papel das Parcerias Público-Privadas, enquanto estratégia para a oferta de serviços sociais, e a concepção de Educação Profissional que os fundamenta.

O terceiro capítulo tem como ponto de partida o resgate de elementos centrais do percurso do desenvolvimento brasileiro, tendo como interlocutores principais Florestan Fernandes, Ruy Mauro Marini e Celso Furtado, na perspectiva de compreender o processo de dependência e de associação da economia brasileira aos requerimentos do sistema do capital internacional. Na sequência é proposta a análise do

neodesenvolvimentismo enquanto eixo central do projeto de desenvolvimento prevalente no país durante a concepção e implantação do Pronatec, com destaque para o papel desempenhado pelo Estado e às relações público-privado que o sustentam. Na perspectiva apresentada, a EPT caracteriza-se como uma estratégia central desse modelo de desenvolvimento e, nesse sentido, retoma elementos de uma Teoria do Capital Humano renovada. O capítulo conclui com a retomada da trajetória da Educação Profissional brasileira, o qual tem como eixo central a avaliação dos programas massivos de formação da força de trabalho – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e Programa Nacional da Qualificação (PNQ) – implantados no Brasil por diferentes governos, objetivando, a partir do estabelecimento de continuidades e rupturas, contextualizar o Pronatec na história da EPT brasileira.

O quarto capítulo, cerne do processo investigativo desta tese, propõe o desdobramento, a partir da análise de documentos, legislações, normas, relatórios, dados quantitativos e da produção teórica realizada por outros pesquisadores, das várias dimensões que constituem o Pronatec. Estes dados foram sistematizados em quatro seções como forma de colocar em relevo determinações específicas e os diferentes sujeitos envolvidos na implantação do Programa. Na primeira seção são apresentados dados do contexto macroeconômico, o qual ocorre imediatamente anterior ao lançamento do Pronatec. Trata-se de uma forma de avaliar o contexto no qual a ampliação e qualificação da força de trabalho emergem como central para a manutenção do crescimento econômico brasileiro. Compõe a segunda seção a leitura realizada pelo governo deste cenário, bem como a forma com a qual foram incorporadas ao conteúdo da proposta, identificando as ideias, representações e valores que a constituem e como dialogam com o quadro histórico mais amplo. O ponto de partida é o estudo do documento *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec* –, elaborado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados para subsidiar a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei 1209/11 que instituiu o Programa. A terceira seção acompanha os principais passos desta tramitação até ser aprovado e transformado na Lei 12.513/2011, a qual instaura o Programa e depois realiza uma investigação detalhada sobre cada uma das iniciativas que o compõe, com destaque para o Bolsa-Formação que, como os dados demonstram, foi o centro gravitacional do Pronatec. Encerrando este capítulo, a quarta seção está focalizada na sistematização de algumas pesquisas, em especial as desenvolvidas pelo Ministério do

desenvolvimento Social – MDS – que apresentam indicativos importantes para aferir alguns resultados do Programa. É importante retomar que esta pesquisa não se propõe a fazer uma avaliação da efetividade e eficácia do Pronatec, mas agregar mais um elemento, a partir desses resultados preliminares, para acompanhar a sua trajetória.

É necessário prestar esclarecimentos sobre algumas das escolhas que foram feitas em relação à definição do objeto de estudo, a opção metodológica que conduz esta pesquisa e a própria estruturação do texto. Para isto, recorro a Michael Löwy (2003, p. 66) que, ao criticar os pressupostos positivistas de neutralidade do saber e do trabalho científico, considera que “não somente o objeto da pesquisa está inserido no fluxo da história, mas também o sujeito, o próprio pesquisador, sua perspectiva, seu método, seu ponto de vista”. Portanto, em uma proposta com base na historicidade, como a que embasa esta pesquisa, ao invés de buscar uma suposta separação artificial entre aquele que pesquisa e seu objeto de análise e, com isso, o apagamento do conjunto de relações históricas e sociais que perpassam os processos científicos, se propõe a explicitação das escolhas realizadas, incorporando-as como elementos do próprio percurso investigativo. Na esteira do pensamento de Löwy (1989, p. 15) “toda ciência implica uma escolha, e nas ciências históricas, essa escolha não é um produto do acaso, mas está em relação orgânica com uma certa perspectiva global”.

Neste sentido, por maior que tenha sido minha vigilância epistemológica ao procurar trabalhar as questões com a rigurosidade que elas demandam, não existe como estar alheio ao quadro político e social que enfrentamos no Brasil atualmente e, portanto, em relação a ele não me posicionar. Este posicionamento se evidencia não em uma declaração específica, mas ao longo do próprio processo de pesquisa, no conjunto de decisões tomadas e na definição dos critérios para avaliar o Programa. Ao expor esta questão proponho esclarecer que minha trajetória como educador da rede pública, integrante da classe trabalhadora, e participação em movimentos sociais devem ser considerados como elementos mesmo da pesquisa, pois, como lembra LÖWY:

As visões do mundo das classes sociais condicionam, pois, não somente a última etapa da pesquisa científica social, a interpretação dos fatos, a formulação de teorias, mas a escolha mesma do objeto de estudo, a definição do que é essencial e do que é acessório, as questões que colocamos à realidade, numa palavra, a problemática da pesquisa. (LÖWY, 1989, p. 15).

Faz parte destes processos de escolha a opção por iniciar cada um dos capítulos abordando um conceito chave da Geografia que, sendo minha formação de graduação e campo de meu trabalho como professor, tem uma influência direta na minha forma de compreender o mundo e tudo que nele está. Para além de sua significação enquanto homenagem, a utilização desses conceitos geográficos permite abrir janelas importantes para a análise do objeto de estudo desta pesquisa e, portanto, integram-se ao texto principalmente por sua capacidade heurística de gerar novos significados para os temas abordados.

Começa aqui a procura por entender o Pronatec que, transmutado em Curupira avança pelo meio da floresta. De repente ele estanca e parado fica em silêncio absoluto para ouvir a voz do vento. O Curupira pressente que estão a tentar persegui-lo, lembra que sempre aprende algum truque novo com aqueles que buscam entendê-lo, solta um grito estridente que ecoa pela floresta inteira, abre um sorriso e retoma sua caminhada, deixando atrás de si suas pegadas enganadoras. Quem souber decifrá-las que venha seguir o seu caminho.

2 DESENHANDO O MAPA DA BUSCA AO CURUPIRA: ELEMENTOS METODOLÓGICOS QUE DELIMITAM O CAMINHO ESCOLHIDO PARA ANALISAR O PRONATEC



É parte de um imaginário ficcional, especialmente na literatura e no cinema de aventura, a existência de mapas que descrevem o caminho até um tesouro, no mais das vezes, indicado por um “x”. Este lugar exato, onde está um tesouro anteriormente escondido, é precedido por várias marcações e sinais, criando um conjunto de referências que permite a quem o tenha colocado lá a possibilidade de retorno e, posteriormente, que qualquer um que venha a possuí-lo, ao seguir as indicações nele representadas, tenha acesso ao que estava oculto.

O mapa, dessa forma, assume a característica de ferramenta, uma construção que representa o espaço por meio de ícones, mas não é o espaço em si, tendo em vista que com suas múltiplas determinações agindo simultaneamente e em diferentes escalas, a realidade torna-se impossível de ser representada em sua totalidade. Central neste processo de representação está o conflito entre o que se mostra e o que permanece oculto, expressão de um momento de escolha, de opção deliberada de quem o conduz. Fazer mapas, portanto, constitui-se, em um ato político, pois se origina da ação de selecionar os elementos da realidade histórica e social. Tais elementos são julgados significativos por aquele que o confecciona e, ao fazer isto, deixa opacos tantos outros elementos desta mesma realidade.

Estas ideias gerais sobre algumas das dimensões da cartografia dialogam com o movimento de definição das questões metodológicas que envolvem uma pesquisa, objetivo deste capítulo. Da mesma forma que os mapas, as questões metodológicas aqui delineadas também permitem visualizar a trajetória realizada, são marcadas pela dialética entre mostrar e ocultar e são carregadas de uma carga política por exprimir as escolhas e posicionamentos do pesquisador.

A explicitação da metodologia utilizada para desenvolver uma pesquisa, evidenciando as principais opções realizadas ao longo de uma determinada trajetória analítica, fornece a moldura na qual são focalizadas as conclusões do pesquisador, mas, ao mesmo tempo, esconde um intrincado processo repleto de contradições, desvios, retornos e retomadas. Como lembra Luiz Carlos de Freitas, em diálogo com Marx, “o método de exposição é diferente do método de pesquisa. Há uma dinâmica de pesquisa e investigação e há outra dinâmica para a exposição do que foi achado na pesquisa” (FREITAS, 2007, p. 47).

Este capítulo consubstancia-se, destarte, como a explanação ordenada de um conjunto de procedimentos complexos e não lineares caracterizando uma pesquisa que tem por base o reconhecimento da historicidade dos fenômenos sociais e se relaciona

com a perspectiva teórica materialista histórico-dialética. Neste ponto, existe uma aproximação com o entendimento exposto por Freitas (2007, p. 52, grifo do autor) de que as categorias da lógica dialética são muito mais amplas e, portanto, “muito mais importantes do que um ‘método’ que se possa escrever em um manual de pesquisa. Esse é um entendimento mais confortável do materialismo histórico-dialético: como categorias de pensar”. E, neste sentido, o autor resume a sua interpretação esclarecendo ser

[...] materialista porque tem como base uma materialidade objetiva que pode ser conhecida e modificada, é dialética porque reconhece que essa nossa materialidade é contraditória, que essa materialidade se movimenta e, se ela se movimenta, ela é histórica, ela cria uma história, ela faz história, nós fazemos história. É melhor ficarmos com a noção de que o materialismo histórico-dialético é uma concepção de mundo. É sobre como eu encaro o mundo. (FREITAS, 2007, p. 54-55).

Associado a esta concepção, portanto, tendo o materialismo histórico-dialético muito mais como um ponto de mirada perante as questões sociais e científicas do que um método prescrito previamente, com etapas compulsórias e ordenadas a seguir, este capítulo tem o objetivo de possibilitar ao leitor a compreensão das ferramentas teóricas selecionadas. Tais ferramentas foram utilizadas para desdobrar as várias determinações do objeto de estudo, sem propor, entretanto, um estudo exaustivo sobre estas mesmas ferramentas.

Organizado em três seções, este capítulo parte da concepção de que o Pronatec – política pública focalizada nesta pesquisa – se desenvolve em múltiplas dimensões organicamente entrelaçadas pela dialética parte-todo. A primeira seção busca apresentar elementos do debate sobre totalidade e contradição. Ela dialoga principalmente com Karel Kosik, Milton Santos, Acácia Kuenzer e Michael Apple, este último focalizado especialmente em sua primeira trilogia, a qual desenvolve a proposição da análise relacional dos fenômenos sociais.

Parte-se da diferenciação estabelecida por Acácia Kuenzer (1998) entre as categorias metodológicas e de conteúdo, sendo as primeiras pertinentes ao próprio materialismo histórico dialético – como totalidade e contradição –, de caráter universal e que fornecem o “necessário suporte à relação pesquisador-objeto de pesquisa durante todo o desenrolar do trabalho, iluminando todos os procedimentos” (KUENZER, 1998, p. 64). As categorias de conteúdo, por sua vez, são as que permitem a análise da particularidade de um fenômeno, de forma a evidenciar seu conteúdo, suas relações, sua

estrutura e organização na mediação entre o universal e o singular. Sempre relacionadas com o objetivo e finalidade da pesquisa, as categorias de conteúdo emergem do trabalho teórico e prático com os dados coletados.

Como sistematiza Kuenzer (1998, p. 66) a metodologia de uma investigação científica se “define através da expressão das leis universais (categorias metodológicas que definem a forma de investigação) e a sua aplicação ao particular (as categorias de conteúdo específicas para cada pesquisa e determinadas a partir de seus objetivos)”. Neste sentido, a segunda seção partindo da discussão do seu papel no desenvolvimento de uma pesquisa, evidencia as principais categorias utilizadas para realizar a análise – ideologia, hegemonia e público-privado – colocando em relevo alguns de seus elementos. Para isso, e sem a intencionalidade de apresentar um estudo pormenorizado dessas categorias, é estabelecida uma interlocução com vários autores, entre os quais se destacam Slavoj Žižek, Terry Eagleton, György Lukács, Edward Palmer Thompson, Antonio Gramsci e Michael Apple.

A terceira seção está focalizada em aspectos mais técnicos, mas não menos importantes para o entendimento da trajetória analítica realizada, salientando, inicialmente, o debate sobre a utilização da análise de documentos como fonte principal dos dados trabalhados para dar curso à investigação proposta. Posteriormente, em diálogo com Augusto Nivaldo Silva Triviños, são apresentados alguns elementos que permitem caracterizar a análise em curso dentro do escopo de uma pesquisa qualitativa, mas que utiliza aspectos quantitativos, os quais visam expressar a materialidade do Pronatec.

Diferente do mapa de tesouro, que só cumpre sua função no final, quando o explorador encontra o local onde ele estava escondido, a proposição de cartografar os caminhos metodológicos desta pesquisa tem a intenção de valorizar a trajetória em si para, desta forma, compreender melhor o ponto de chegada. Como lembra Guimarães Rosa, “o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”⁴. Sem efetivá-la como um modelo, sem referendá-la como a única rota possível, é na travessia realizada por esta pesquisa que residem importantes lições a serem apreendidas, ela mostra os caminhos sem saída a serem evitados, bem como a compreensão de que entender o mundo é o primeiro passo para transformá-lo.

⁴ Retirado de <<https://pensador.uol.com.br/frase/MTk2NTQx/>>. Acessado em 07 de dezembro de 2016.

2.1 TODO E PARTE AO MESMO TEMPO: A PARTICULARIDADE DO PRONATEC NOS MOVIMENTOS ENTRE O UNIVERSAL E O SINGULAR

A necessidade de determinar um método de pesquisa se reveste de importância quando está sendo proposto analisar políticas públicas, como é o caso do Pronatec, que se desenvolvem a partir de várias determinações, articulando agentes que ocupam lugares diversos, num movimento permanente de influência recíproca entre todos os envolvidos. Num recorte ainda mais apurado, olhar para as políticas da educação profissional brasileira em um cenário de globalização⁵, é deparar-se com um processo que abarca tanto OIs – como Banco Mundial, UNESCO e OCDE –, quanto os órgãos de gestão nacionais e subnacionais, até chegar ao cotidiano das instituições de ensino e interferir diretamente na vida das pessoas que acessam aos cursos oferecidos. Quando aplicada ao desenvolvimento metodológico da investigação, essa compreensão coloca uma importante questão relacionada ao modo de conseguir captar esse movimento de forma a desvelar o conjunto das relações nele presentes.

Essas indagações acerca do método adquirem especial significado quando se concebe que, na esteira do pensamento de Karel Kosik (2002), os fatos sociais transformam-se em históricos quando compreendidos na perspectiva dialética entre a parte e o todo, ou seja, são capazes de, no movimento de definirem-se a si mesmos, definirem a totalidade concreta a qual estão organicamente articulados. Dessa forma, ao ser revelador de um todo que lhe dá sentido, o fato histórico faculta ser decifrado em suas determinações últimas e intrincadas, sendo que essas mediações entre a parte e o todo demarcam que “os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio” (KOSIK, 2002, p. 49).

A perspectiva apresentada por Kosik (2002) propõe analisar os fatos históricos em uma perspectiva de totalidade que compreende a realidade enquanto um todo estruturado, dialético, no qual qualquer fato só pode ser analisado de forma relacional a essa mesma totalidade concreta. Não se trata de buscar conhecer todos os aspectos da realidade, mas sim concebê-la como um todo que possui sua estrutura própria, está em

⁵ O conceito de globalização adotado nesta pesquisa será discutido com mais profundidade no segundo capítulo.

permanente desenvolvimento, vai se constituindo no tempo e a partir de contradições.

Como reforça Freitas:

[...] uma descrição do real investigado, suas características e contradições, por mais completa que seja, não estará acabada sem um exame de como este real se desenvolveu historicamente. A evolução do objeto pesquisado mostra as razões históricas de sua constituição e o desenvolvimento das próprias contradições ao longo do tempo. (FREITAS, 2007, p. 53).

A totalidade, portanto, se constitui em uma permanente construção, um processo dialético de desfazer-se para novamente se recompor, renovada, em um novo todo. Para buscar a compreensão dessa totalidade em permanente movimento, Milton Santos (2008, p. 118) retoma duas noções centrais: “a primeira [...] é a de que o conhecimento pressupõe análise e a segunda [...] é a de que a análise pressupõe a divisão”.

Articulando essas duas noções pode-se reafirmar que o todo só pode ser conhecido através do conhecimento de suas partes e as partes somente adquirem sua significação profunda pelo conhecimento da totalidade concreta. Santos alerta, porém, que essas são verdades parciais e que “para alcançar a verdade total, é necessário reconhecer o movimento conjunto do todo a das partes, através do processo de totalização” (SANTOS, 2008, p. 120). Dessa forma, podemos interpretar a totalidade, inalcançável em seu permanente movimento, como um real-abstrato, enquanto as formas sociais são a expressão da realização concreta dessa totalidade. Nas palavras de Santos:

[...] o movimento que a transforma em multiplicidade individualiza a totalidade por meio das formas. Os *fragmentos* de totalidade assim tornados *objetivos* continuam a *integrar* a totalidade. Eles ocupam os objetos em sua essência e atividade, mas sempre como função da totalidade, que continua íntegra. (SANTOS, 2008, p. 122).

O geógrafo brasileiro reforça que a existência de uma totalidade concreta que, marcada pelo movimento permanente, se consubstancia no “acontecer” que representa o acúmulo de relações em um objeto ou fenômeno social, pois,

[...] o ‘acontecer’ é o ‘todo’ tornando-se existência. O ‘todo’ existe através de indivíduos aparentemente separados, mas irmanados no ‘todo’ que lhe deu origem e no ‘todo’ que é resultado. O ‘todo’ se dá realmente, objetivamente, empiricamente através dos aconteceres particulares que são diferentes. O ‘todo’ se dá subdividindo-se, porque o ‘acontecer’ é diferente. O ‘todo’ múltiplo volta a ser único no momento seguinte. Já é um ‘outro todo’ pronto, também, para ser despedaçado. Ele está sempre neste processo de se fazer e se desfazer, sempre, sempre... é a história do mundo, de um país, de uma cidade. (SANTOS, 1996, p. 167-168, grifos do autor).

É nessa dinâmica essencialmente relacional entre os aconteceres particulares e o movimento mais amplo que os fenômenos sociais e históricos se definem e adquirem sentido, permitindo que suas características possam emergir, pois, como afirma Kosik (2002, p. 16, grifo do autor) “captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é ‘atingir’ a essência”. Essa “essência” dos fatos e fenômenos é invisível a uma abordagem apenas na dimensão do sensível, daquilo que é percebido pelos sentidos humanos, pois, “a ‘coisa em si’ não se manifesta imediatamente ao homem” (KOSIK, 2002, p. 13, grifo do autor), mas demanda o estabelecimento de um procedimento analítico que, a partir de categorias, possibilite o desvelamento de relações dialéticas e o retorno ao fenômeno para compreendê-lo em seu movimento com a totalidade concreta. Como afirma György Lukács (1978), para compreender essas relações entre o todo e as partes é central discutir as categorias universal, particular e singular, pois,

[...] a ciência autêntica extrai da própria realidade as condições estruturais e as suas transformações históricas e, se formula leis, estas abraçam a universalidade do processo, mas de modo tal que deste conjunto de leis pode-se sempre retornar – ainda que frequentemente através de muitas mediações – aos fatos singulares da vida. É precisamente esta dialética concretamente realizada de universal, particular e singular. (LUKÁCS, 1978, p. 88).

Na direção apresentada por Lukács (1978), o particular assume uma importância significativa, pois é por meio dele que se relacionam o universal e o singular, oportunizando que o conhecimento humano percorra o caminho duplo “da realidade concreta dos fenômenos singulares às mais altas abstrações, e destas novamente à realidade concreta, a qual – com a ajuda das abstrações – pode agora ser compreendida de um modo cada vez mais aproximativamente exato” (LUKÁCS, 1978, p. 103).

Dialogando com esse mesmo referencial, ao analisar a atuação do psicólogo enquanto terapeuta e pesquisador, Betty Oliveira (2001) sistematiza a ideia da universalidade como sendo:

[...] uma abstração que tem sua base concreta na própria realidade. Ela não pode ser compreendida por si mesma. Assim a ciência, utilizando-se dessas abstrações mais gerais (representadas pelas categorias) pode fazer refletir adequadamente, no pensamento, o desenvolvimento processual da realidade em seu movimento concreto, em sua multilateralidade, dentro de suas complexas proporções. É a elevação de um determinado movimento

específico, que se dá concretamente na realidade, a um conceito que representa este movimento em nosso pensamento. (OLIVEIRA, 2001, p. 3).

Avançando mais nessa relação, Oliveira conclui que a singularidade não está restrita à realidade do fato social em si e por ele mesmo, nem, no outro polo extremo, a universalidade se reduz apenas à soma de singularidades. A forma de pensar deve privilegiar “um raciocínio que capte o movimento contínuo da relação singular, particular e universal nessa relativização para compreender-se a problemática em análise dentro do contexto em que se efetua” (OLIVEIRA, 2001, p. 16). Fica evidenciado que, nessa relação dialética, a particularidade consubstancia-se no conjunto de mediações dinâmicas entre a universalidade e a singularidade.

Retomando Lukács (1978, p. 112), o particular assume um papel fundamental na análise dos fatos sociais, pois “é um membro intermediário real, tanto da realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximativamente adequado”, sendo “um inteiro campo de mediações, o seu campo concreto e real que, segundo o objeto ou a finalidade do conhecimento, revela-se maior ou menor” (LUKÁCS, 1978, p. 113). Porém, assevera o autor que devemos ter atenção para não considerar o particular como “uma amorfa e inarticulada faixa entre o universal e o singular” (LUKÁCS, 1978, p. 116). Pelo contrário, o particular é considerado um espaço processual, não estático, que permite compreender o fato social em uma perspectiva de totalidade, na articulação dialética entre o singular e o universal.

No contexto desta pesquisa, o sistema do capital constitui-se em uma universalidade em permanente ampliação e reprodução ao longo da história, demandando, para isso, a existência de um conjunto de singularidades, entre elas a permanentemente formação e adaptação de trabalhadores. Nessa direção, o Pronatec, por ser uma forma concreta de mediação entre esses dois polos, pode ser considerado como uma particularidade ao relacionar as exigências de qualificação definidas para a classe trabalhadora em um determinado arranjo social, expressão da correlação de forças característica de um tempo histórico específico tornando-se, assim, o campo de relações entre o singular e o universal numa perspectiva de totalidade. O Programa constitui-se, dessa forma, como todo e parte ao mesmo tempo, demandando um tipo diferente de lógica científica para sua interpretação, pois, como alerta Edward Palmer Thompson (1981), os fenômenos históricos estão em movimento permanente e evidenciam, mesmo em um determinado momento, posicionamentos contraditórios,

[...] cujas evidências particulares só podem encontrar definição dentro de contextos particulares, e, ainda, cujos termos gerais de análise (isto é, as perguntas adequadas à interrogação da evidência) raramente são constantes e, com mais frequência, estão em transição, juntamente com os movimentos do evento histórico: assim como o objeto de investigação se modifica, também se modificam as questões adequadas. (THOMPSON, 1981, p. 48).

Na perspectiva indicada pelo autor, as formas de conhecer a realidade “são determinadas pelas propriedades do objeto real: as propriedades da realidade determinam tanto o procedimento adequado de pensamento [...] quanto seu produto” (THOMPSON, 1981, p. 26). Portanto, analisar os fatos sociais é percebê-los incorporados aos movimentos da história, buscando entender as suas regularidades e divergências, e, partindo de múltiplas evidências, procurar compreender as razões de seus efetivos desdobramentos. Conforme complementa o autor, em cada acontecimento as suas várias dimensões, como a política, a econômica e a cultural relacionaram-se “de maneiras particulares e dentro de determinados campos de possibilidades; que certas formações sociais não obedecem a uma ‘lei’, nem são os ‘efeitos’ de um teorema estrutural estático, mas se caracterizam por determinadas relações e por uma lógica particular de processo” (THOMPSON, 1981, p. 61, grifos do autor).

Neste ponto, salienta-se a crítica de Thompson (1981) as concepções estruturalistas que, presas à metáfora apresentada por Marx, consideram que todas as dimensões da sociedade são superestruturais, simples consequências das relações de produção entrelaçadas em uma base econômica. Para este historiador inglês:

O materialismo histórico propõe-se a estudar o processo social em sua totalidade; isto é, propõe-se a fazê-lo quando este surge não como mais uma história ‘setorial’ – como história econômica, política ou intelectual, como história do trabalho, ou como ‘história social’ definida também como mais um setor – mas como uma história total da sociedade, na qual todas as outras histórias setoriais estão reunidas. Propõe-se a mostrar de que modos determinados cada atividade se relacionou com a outra, qual a lógica do processo e a racionalidade da causação. (THOMPSON, 1981, p. 82, grifos do autor).

Neste sentido, afirma o autor que, indiferente do sentido que se possa dar a metáfora da existência de uma ‘base’ econômica que origina todas as demais dimensões da vida, ela teria que incorporar o adjetivo ‘humana’, tendo em vista que os processos produtivos são basicamente formados por relações humanas. Evidenciando que o econômico tem um papel central no processo de organização das sociedades, o autor apresenta dois fatores que precisam ser retomados como forma de ampliar a análise. O

primeiro está referido ao fato de que “os fenômenos sociais e culturais não ocorreram atrás dos econômicos, após longa demora; estão na sua origem, imersos no mesmo nexo relacional” (THOMPSON, 2014, p. 167). O segundo fator reside na constatação de que para se opor ao sistema do capital, além da resistência direta a exploração, é importante resistir também “à tendência inata do capitalismo a reduzir todas as relações humanas às definições econômicas. As duas estão, de fato, inter-relacionadas, mas de modo algum, não se sabe qual das duas será, ao final, a mais revolucionária” (THOMPSON, 2014, p. 167).

Nesta perspectiva, a importância fundamental do econômico para a investigação de uma determinada sociedade não é posta a prova por Thompson (2014), que reafirma ser o modo de produção e as relações econômicas, de poder e de propriedade que o constituem como centrais para uma análise materialista da história. Porém, o autor (2014, p. 167, grifos do autor) questiona a “ideia de ser possível descrever um modo de produção em termos ‘econômicos’ pondo de lado, como secundárias (menos ‘reais’), as normas, a cultura, os decisivos conceitos sobre os quais se organiza um modo de produção”.

Este mesmo movimento, de procurar compreender os fenômenos sociais a partir de suas múltiplas determinações entre as quais as relações econômicas, apesar de centrais, não são as protagonistas exclusivas, foi estabelecido por Michael Apple (2006), ao longo de seu consistente trabalho de pesquisa acadêmica e de militância política – no mais das vezes inseparáveis – mas foi sistematizado mais diretamente em sua primeira trilogia, produzida ao longo da década de 1980 e composta por *Ideologia e currículo*, *Educação e poder* e *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*⁶. Nestas obras Apple apresenta seu método analítico no qual predomina o enfoque nas “mediações ideológicas e culturais que existem entre as condições materiais de uma sociedade desigual e a formação da consciência de seus indivíduos” (APPLE, 2006, p. 36). O autor denomina essa abordagem teórica de “análise relacional” e está fundamentada no entendimento de que as atividades sociais – e a educação é uma dessas atividades – constroem seus significados “pelas conexões e laços complexos com o modo pelo qual uma sociedade é organizada e controlada” (APPLE, 2006, p. 44). Cabe destacar que, partindo desse

⁶ Esta discussão com a obra de Michael Apple, fundamental para a definição dos caminhos teórico-metodológicos desta pesquisa, tem sua origem em dois Seminários de Sociologia da Educação que abordaram, respectivamente, a primeira e a segunda trilogia do autor, coordenados pelo professor Luis Armando Gandin, como disciplinas Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS.

ponto de vista, rompe-se com estruturas explicativas ancoradas na determinação da esfera econômica sobre as demais dimensões da vida social, reduzidas, essas últimas, a simples reflexos funcionais das relações sociais de produção. Ao contrário, reconhecendo os limites impostos pela esfera econômica, o autor afirma serem as práticas culturais e sociais “altamente mediadas pelas formas humanas de ação [...] pelas atividades, contradições e relações entre homens e mulheres de verdade [...] à medida que exercem suas atividades cotidianas nas instituições que organizam suas vidas” (APPLE, 2006, p. 38).

Desse modo, abordar um fenômeno da sociedade de forma relacional pressupõe considerá-lo articulado a partir de dois aspectos principais. O primeiro deles é a necessidade de compreendê-lo como dotado de uma história que é, ao mesmo tempo, específica e vinculada a outros movimentos de diferentes escalas em um permanente processo de mudança, ou seja, “as contradições, a mudança e o desenvolvimento são a norma e qualquer estrutura institucional é ‘meramente’ um estágio do processo” (APPLE, 2006, p. 182, grifo do autor). O segundo aspecto é avaliá-lo não só pelos seus aspectos aparentes, mas, acima de tudo, pelas relações implícitas, normalmente opacas em uma primeira observação. Esse movimento, de buscar as relações não evidentes, é fundamental, pois, como reforça Apple (2006), “são de fato esses laços ou relações que fazem a matéria que se estuda ser o que é, dando-lhe seus significados primordiais. Dessa forma, nossa capacidade de esclarecer a interdependência e a interação de fatores expande-se consideravelmente” (APPLE, 2006, p. 182).

Nesse sentido, a análise relacional está vinculada a uma tradição crítica, cujos principais elementos foram apresentados anteriormente nesta seção, na qual um fenômeno histórico só pode ser apreendido em seu movimento dialético entre a aparência e a essência ao ser entendido como uma totalidade. Pensar como totalidade não implica, assim, na negação das partes pela valorização de um todo abstrato e inalcançável, mas a capacidade de dar sentido às partes quando relacionadas com um todo histórico. Para avançar nesta questão, retornamos a afirmação de Kosik (2002):

[...] um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. (KOSIK, 2002, p. 49).

A proposta de Apple (1995) de analisar de forma relacional as escolas e o processo educativo, incluindo as políticas educacionais, apoia-se na busca de construir totalizações, sempre provisórias, pois articulam fenômenos que operam em diferentes dimensões através do tempo, num processo ao qual são, permanentemente, incorporados novos elementos que, anteriormente, achavam-se obscurecidos. Como afirma o autor, existe uma limitação ao se compreender as escolas – e que pode ser estendido para as políticas educacionais – apenas da perspectiva do poder econômico, pois o capitalismo, no qual estão inseridos os sistemas educativos, é muito mais um modo de vida inteiro do que apenas um sistema econômico, ou seja, “precisamos ver nossa formação social como construída a partir de um conjunto constantemente cambiante e contraditório de interconexões entre as ‘esferas’ econômica, política e cultural” (APPLE, 1995, p. 16).

Fica realçada, desta forma, a importância de compreender que são as contradições no interior dos fenômenos que os colocam em movimento, sendo, portanto, a força motriz para o seu desenvolvimento ao longo da história. Esse papel central da contradição no materialismo histórico dialético, é ressaltado por Triviños (2010, p. 69, grifo do autor), que afirma ser o desenvolvimento de qualquer fenômeno originado na atuação de elementos contrários que, apesar de serem opostos em processos de transformação, “não podem existir um sem o outro, apesar de possuírem algum aspecto importante ou essencial que o outro não possui. [...] Os opostos estão em interação permanente. Isto é o que constitui a ‘contradição’, ou seja, a ‘luta’ dos contrários”.

Resgatando a discussão já realizada da relação dialética entre o universal e o singular, pode-se inferir que o movimento de análise das contradições específicas de cada fenômeno e suas relações com as contradições universais, corresponde à determinação das mediações particulares. Portanto, compreender as contradições singulares do fenômeno que se está pesquisando é o ponto de partida para uma análise mais abrangente, que incorpora, no processo mesmo de desenvolvimento da pesquisa e do trabalho com os dados empíricos, as contradições universais que o perpassam e conformam, num movimento espiral e ascendente. Como evidencia Kuenzer (1998, p. 65) em um processo de pesquisa: o “pensamento deverá mover-se durante o transcurso da investigação, entre os polos dialeticamente relacionados, buscando compreender onde e como se incluem/excluem, desaparecem ou originam uma nova realidade”.

Neste sentido, na lógica dialética, a contradição constitui-se em categoria axial que, ao ser incorporada em um processo de pesquisa, deve proporcionar a identificação

e exploração das contradições centrais de seu objeto, como forma de evitar “explicações lineares que ‘resolvam’ as tensões entre os contrários mas captando a riqueza do movimento e da complexidade do real, com suas múltiplas determinações e manifestações” (KUENZER, 1998, p. 65, grifos a autora).

Os indicativos até agora trabalhados assinalam o exigente caminho escolhido para compreender o Pronatec dentro da perspectiva de totalidade, buscando identificar as contradições e relações que este estabelece enquanto forma particular de mediação dialética entre o singular e o universal. Para isso, apreende-se o Programa como vinculado a um processo histórico em movimento permanente, no qual as várias determinações – econômica, política, cultural, legal, entre outras – desenvolvem-se, ao mesmo tempo, de forma específica e articulada, e, para essas relações tornarem-se evidentes, precisam ser perscrutadas com o uso de categorias de conteúdo, as quais se revelam a partir do trabalho com os dados empíricos.

Avançando na discussão sobre a importância da definição das categorias para o desenvolvimento de uma pesquisa que dialogue com a proposta materialista, histórica e dialética, Freitas (2007) alerta que elas são construídas a partir da confrontação do pensamento com as singularidades e generalidades de um fenômeno social particularmente analisado, envolvendo, dessa forma,

[...] um particular (real investigado) e um exame do que é genérico e do que é singular neste particular. É a genericidade do particular que marca o nascimento do conceito ou categoria, sem descartar sua singularidade, a qual é recuperada pela análise específica em cada caso particular. Aí está o sentido de falar em conceitos como ‘ferramentas de análise’. O conceito ou categoria demarca a entrada da análise pelo que é genérico de forma a permitir enxergar melhor aquilo que é singular em um dado objeto investigado. (FREITAS, 2007, p. 51, grifo do autor).

Nesta direção, na próxima seção serão desenvolvidas com maior atenção as principais categorias de conteúdo (cfe. KUENZER, 1998) que emergiram do trabalho com os dados da pesquisa – ideologia, hegemonia e público-privado – visando reforçar seu papel enquanto ferramentas de análise.

2.2 IDEOLOGIA, HEGEMONIA E PÚBLICO-PRIVADO COMO CATEGORIAS DE CONTEÚDO PARA PERSCRUTAR O PRONATEC

Ao enfrentar um conjunto de dados sobre determinado fenômeno social o pesquisador pode, de forma simplificada e reconhecendo a existência de muitas nuances entre elas, operar de duas maneiras opostas. A primeira é pegar as categorias de conteúdo⁷ com as quais tem predileção ou maior domínio e tentar ordenar a sua empiria a partir delas. A outra maneira de trabalhar, correspondendo à opção realizada para desenvolver esta pesquisa e que se aproxima do referencial anteriormente exposto do materialismo histórico e dialético, é definir as categorias que possam melhor expressar, ordenar e apresentar as relações que conformam a forma particular de mediação que o fenômeno analisado estabelece entre o singular e o universal a partir do efetivo trabalho de análise dos dados selecionados.

Como esclarece Triviños (2010, p. 54), as categorias não são meras expressões subjetivas do pensamento humano, elas existem objetivamente e “se formaram no processo de desenvolvimento histórico do conhecimento e da prática social, características do devenir da humanidade”. Em diálogo com definições do Dicionário de Filosofia da Academia de Ciências da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o autor (2010, p. 55) retoma o papel das categorias na articulação entre o histórico e o lógico, em um “movimento do abstrato ao concreto, do exterior ao interior, do fenômeno à essência”. Portanto, as categorias não devem ser pensadas como um conjunto de alternativas predefinidas em exposição em algum álbum ao qual o pesquisador recorre quando pretende analisar um fenômeno social. Pelo contrário, por estarem em permanente movimento histórico, as categorias surgem “em razão das atividades que desenvolve o homem atuando sobre a natureza e a sociedade, em seu afã de conhecer e transformá-las. O conteúdo mesmo das categorias muda e se enriquece com os progressos do conhecimento”. (TRIVIÑOS, 2010, p. 55 e 56).

Nesta perspectiva, esta seção aborda algumas dimensões das principais categorias utilizadas para analisar o Pronatec, a saber, ideologia, hegemonia e público-privado. Estas categorias, ausentes no início da jornada, foram se delineando conforme avançava o trabalho com a base empírica, na parte não enunciada dos documentos analisados, nos espaços em branco das folhas onde estavam registradas as leis, normas e

⁷ Nesta seção as categorias de conteúdo serão denominadas apenas como categorias.

procedimentos, naquilo que se escondia nas tabelas e gráficos que organizavam os dados quantitativos. Fruto deste processo investigativo e de diálogo com os dados da pesquisa, as categorias utilizadas traziam dentro de si novas sementes que, ao retornarem aos dados e neles serem plantadas, germinavam em novas formas de compreendê-los, se abriam em dimensões inesperadas, iluminavam aquilo que estava opaco.

Iniciando a apresentação dos elementos centrais das categorias incorporadas a este processo de pesquisa, destaca-se que ideologia e hegemonia, por mais que possuam conteúdos e gerem significados particulares, quando utilizadas para analisar as políticas públicas de educação e as relações destas com as demais dimensões da sociedade, evidenciam muitos fenômenos e resultados comuns. Nesse sentido, por mais multifacetada que a discussão sobre ideologia possa ser, da aceitação de que tudo é ideológico – valores, ações e discursos das pessoas e das instituições – até sua negação total – como no debate sobre vivermos em um momento histórico pós-ideológico – ela está organicamente articulada ao processo permanente de construção de hegemonia na sociedade. Se nas relações sociais elas podem ser percebidas atuando conjuntamente, cada uma das categorias é, aqui, qualificada separadamente como forma de apresentar suas nuances específicas, sendo, posteriormente, retomadas de forma articulada para analisar o Pronatec em suas várias dimensões.

Portanto, focalizando o debate na ideologia, enquanto categoria analítica, destaca-se que esta possui muitas e contraditórias formas de interpretação. Nesta direção, Slavoj Žižek, filósofo e psicanalista esloveno considerado um dos principais teóricos contemporâneos, tem desenvolvido uma produção que retoma e atualiza o debate sobre o papel fundamental da ideologia para o entendimento da organização da sociedade atual. Em sua avaliação, é possível afirmar “categoricamente a existência da ideologia *qua* matriz geradora que regula a relação entre o visível e o invisível, o imaginável e o inimaginável, bem como as mudanças nessa relação” (Žižek, 1996, p. 7). Reafirmando o caráter polissêmico do termo e compreendendo esta própria polissemia como uma forma de ocultação e negação da própria ideia, o autor retoma que ideologia

[...] pode designar qualquer coisa, desde uma atitude contemplativa que desconhece sua dependência em relação à realidade social, até um conjunto de crenças voltado para a ação; desde o meio essencial em que indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social até as ideias falsas que legitimam um poder político dominante. Ela parece surgir exatamente quando

tentamos evitá-la e deixa de aparecer onde claramente se esperaria que existisse. (ŽIŽEK, 1996, p. 9).

Apesar de ser alvo de várias interpretações, alguns entendimentos acabam sendo predominantes, com destaque para a ideia de ideologia enquanto falseamento da realidade – numa linha teórica que vem de Hegel até Marx e Lukács (EAGLETON, 1997). Refutando essa concepção por tratar-se de “uma representação equivocada e distorcida de seu conteúdo social” e concordando que ela possui elementos não verdadeiros e, muitas vezes, ficcionais, Žižek destaca que, em seu conteúdo positivo, toda ideologia “pode ser ‘verdadeira’, muito precisa, pois o que realmente importa não é o conteúdo afirmado como tal, mas ‘o modo’ como esse conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação” (ŽIŽEK, 1996, p. 12-13, grifos do autor). Ou seja, quanto mais ocultas as estratégias para legitimar a dominação, por estarem carregadas de um conteúdo de “verdade” funcional, mais adentramos na esfera ideológica, pois, como lembra o autor, “é muito mais fácil mentir sob o disfarce da verdade” (ŽIŽEK, 1996, p. 14.).

Essa forma de compreender o fenômeno ideológico permite ao autor elaborar um conjunto de conclusões nas quais se destacam três aspectos. O primeiro deles consiste na afirmação da pertinência e da concretude da ideologia, enquanto conjuntos articulados de ideias, valores e práticas que, de forma consciente e inconsciente, são experimentados cotidianamente pelas pessoas, ordenando a sua vida e, de certa forma, estabelecendo limites à percepção da existência desses próprios limites ordenatórios. O segundo aspecto é a necessidade de evitar a armadilha de tentar demarcar a separação entre o que é ideológico e a realidade efetiva, pois, dessa forma, impõem-se “a conclusão de que a única postura não ideológica consiste em renunciar à noção mesma de realidade extra-ideológica, e em aceitar que tudo com que lidamos são ficções simbólicas, com uma pluralidade de universos discursivos, e nunca com a ‘realidade’” (ŽIŽEK, 1996, p. 22, grifo do autor). O último aspecto aponta que toda ideologia só se afirma ao distinguir-se de outra, julgada menor, menos complexa e, de certa forma, falsa, pois, “o indivíduo submetido à ideologia nunca pode dizer, para si mesmo, ‘estou na ideologia’; ele sempre requer outro corpo de opiniões, para deste distinguir sua própria postura, ‘verdadeira’” (ŽIŽEK, 1996, p. 25, grifo do autor).

Associando-se ao debate, Terry Eagleton reforça o caráter polissêmico do termo ideologia, partindo, inicialmente, de uma compreensão ampliada de cultura, relacionada

ao “processo material geral de produção de ideias, crenças e valores da vida social”, ou seja, mais focada na forma como as pessoas vivenciam as práticas sociais do que na reflexão sobre essas práticas em si, passando pelo estabelecimento de um conjunto de ideias e crenças que, sem estarem presas a um critério de verdade universal, “simbolizam as condições e experiências de vida de um grupo ou classe específico, socialmente significativo” (EAGLETON, 1997, p. 38-39). Importa ressaltar que a caracterização “socialmente significativa” é central, pois evita que, por exemplo, um grupo de amigos que se reúne periodicamente para jogar futebol e partilhe valores comuns possa ser identificado como detentor de uma ideologia própria.

Com a inclusão da perspectiva do conflito entre ideologias em disputa, novas nuances são agregadas ao debate por Eagleton (1997) que, ao considerar a ideologia como a forma coletiva de auto-expressão de um grupo, busca analisar como são promovidos e legitimados os interesses de determinados grupos sociais em relação aos demais. Nesse sentido, a ideologia pode ser vista “como um campo discursivo no qual os poderes sociais que se autopromovem conflitam e colidem acerca de questões centrais para a reprodução do poder social como um todo” (EAGLETON, 1997, p. 39). Neste sentido, pode-se pensar em uma ideologia dominante, que detém a capacidade de articular toda uma formação social de forma a privilegiar as classes dominantes, mas como lembra o autor, “não se trata apenas da imposição de ideias pelos que estão acima, mas de garantir a cumplicidade das classes e grupos subordinados” articulando-se, portanto, com os processos de construção e manutenção da hegemonia na sociedade (EAGLETON, 1997, p. 39).

Expandindo a análise para incorporar as contribuições de Apple, tendo em vista as aproximações que realiza entre esta categoria e as práticas educativas – abarcando as políticas públicas – encontramos que, para este autor, a definição de um conceito fechado de ideologia é uma tarefa difícil. Isto ocorre devido às várias compreensões historicamente construídas para o termo – muitas das quais exploradas anteriormente – porém, algumas características podem ser identificadas como axiomáticas, destacando-se que a ideologia “sempre lida com a legitimação, o conflito de poder e um estilo especial de argumentação” (APPLE, 2006, p. 54). Por incorporar essas diferentes elementos, a ideologia consolida-se como um fenômeno complexo e que, para ser perquirido de forma rigorosa deve ser abordado a partir de sua dupla função “como conjunto de regras que dão significado e com a potência retórica em discussões sobre poder e recursos” (APPLE, 2006, p. 55).

No decurso de sua produção teórica, o autor salienta três elementos importantes para a realização de uma reflexão rigorosa sobre ideologia. O primeiro deles remete à necessidade de compreendê-la como categoria histórica, que se modifica ao longo do tempo, inclusive absorvendo e adaptando ideias e valores das classes subalternas como forma de manter as relações de dominação da sociedade. Caracteriza-se, assim, por um fenômeno que, se não pode ser extinto de imediato, também não é pré-determinado a ponto de impedir que novas formas de organizar uma sociedade mais justa, solidária e ecológica possam se estabelecer. Por isso Apple reforça que as atuais relações culturais, políticas e econômicas, que condenam a maior parte da população a posições subordinadas, “precisam ser constantemente reforçadas, algumas vezes, infelizmente, através de nossas próprias ações inconscientes e, frequentemente, através da ação consciente dos grupos dominantes; do contrário elas começariam a ruir” (APPLE, 2002, p. 7).

Desdobrando-se do anterior, o segundo elemento aponta para o papel ativo dos sujeitos na formação e conformação da ideologia, ou seja, “as relações dominantes são continuamente reconstituídas pelas ações que empreendemos e pelas decisões que tomamos em nossas próprias e pequenas áreas de vida local” (APPLE, 1995, p. 98). Ao propor essa forma de analisar as relações entre os diferentes sujeitos que, consciente ou inconscientemente, participam do movimento dialético de manutenção/transformação das relações de dominação econômica, política e cultural, o autor evita o entendimento linear da ideologia como algo imposto desde fora, transformando as classes subalternas apenas em objetos que se movem ao bel-prazer dos grupos no poder. Ao contrário, reafirma que a dominação ideológica é reconstruída por nós mesmos, “em nosso discurso cotidiano, meramente pelo fato de seguir nossas necessidades e desejos comuns na tarefa de ganhar a vida, encontrar diversão e sustento e assim por diante” (APPLE, 1995, p. 99). É importante observar que essa percepção, em um primeiro olhar, pode levar a uma perspectiva fatalista e de imobilidade da estrutura social, pois remete ao fazer cotidiano das classes subalternas a reprodução da ideologia que as coloca em sua própria posição de subalternidade. Porém, uma leitura atenta revela que o autor afirma uma perspectiva de sentido oposto, na qual a ideologia deve ser considerada um campo em disputa. Ao requerer um permanente trabalho de manutenção, desnaturalizam-se os valores que sustentam o domínio ideológico de uma classe sobre a outra e identifica-se uma brecha importante para a atuação das classes

subalternas na busca por estabelecer, historicamente, novas relações econômicas, políticas e sociais.

O terceiro elemento para uma análise criteriosa da ideologia é sua relação com a distribuição do capital cultural, pois, este “é distribuído de forma desigual por meio da sociedade, e isso depende em grande parte da divisão do trabalho e do poder nessa mesma sociedade” (APPLE, 2006, p. 68). Nessa direção, a escola “como agente bastante significativo da reprodução cultural e econômica, se torna, obviamente, uma instituição importante” e se aproxima da definição de aparelho ideológico do estado, pois exerce papel significativo na consolidação das relações de acumulação de capital e para a legitimação destas mesmas relações (APPLE, 2006, p. 66). O autor esclarece que, muitas vezes, as necessidades de acumulação e de legitimação entram em contradição no trabalho das escolas e muitas dessas contradições não se originam no seu interior, abrindo, dessa forma, espaço para a reflexão sobre como a própria ideologia se consolida.

Estas questões apresentadas reforçam a importância do debate sobre ideologia para elucidar as relações entre os grupos sociais, pois permitem reconhecer as formas pelas quais algumas ideias e crenças tornam-se prevalentes, como alicerçam a distribuição desigual de poder e contribuem diretamente para a manutenção da dominação de um grupo sobre outro em nossa sociedade. Deve-se ter o cuidado, porém, para não estabelecer relações lineares e unívocas, que eliminem a contradição e a capacidade de agência das pessoas e dos grupos dominados. Como reforça Gramsci, “não se deve conceber a ideologia, a doutrina, como algo artificial e sobreposto mecanicamente (como uma roupa sobre a pele, ao contrário da pele que é organicamente produzida pelo organismo biológico animal)” (GRAMSCI, 2002, p. 199).

O pensador italiano também reforça a articulação entre a ideologia e hegemonia. A última é consequência da confrontação entre ideologias entre si, que “lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral” (GRAMSCI, 2002, p. 41).

Direciona-se, desta forma, o debate para apresentar o conceito de hegemonia que se constitui em uma das ideias-força da teoria de Gramsci e, possivelmente, a mais utilizada, apesar de algumas de suas transposições apenas tangenciarem a complexidade

de relações constituídas pelo intelectual italiano em sua elaboração. Um dos motivos que podem ser aludidos para a existência dessas várias interpretações está no fato de ser um conceito trabalhado ao longo da produção teórica de Gramsci, à qual eram acrescentadas novas camadas de significados em um processo de construção permanente e diretamente relacionada com as suas experiências de vida e aos diversos contextos históricos que o pensador italiano se propunha a analisar.

É importante ressaltar que buscou-se incorporar nesta pesquisa dois aspectos da metodologia utilizada por Gramsci para desenvolver seu trabalho investigativo. O primeiro deles reside no fato de que a teoria gramsciana se origina da reflexão profunda e metódica sobre as práticas vivenciadas pelo autor no embate com questões candentes de seu tempo e, por isso, torna-se fundamental compreender o contexto na qual foi produzida. Ou seja, era um homem de seu tempo, preocupado em desvendar o emaranhado das relações sociais, culturais e ideológicas, entre outras, que permeavam os fenômenos sociais para compreendê-los de forma mais ampliada, na busca por totalizações. O segundo elemento está relacionado com a preocupação na escolha de uma linguagem rigorosa, consistente teoricamente e, ao mesmo tempo, capaz de conversar com públicos diversos, como forma de ampliar a abrangência das reflexões realizadas.

Como todos os principais conceitos desenvolvidos por Gramsci, o de hegemonia acha-se diluído ao longo dos Cadernos do Cárcere sendo, portanto, necessário estabelecer relações entre várias passagens do texto para delineá-lo de forma mais didática. Dessa forma, podemos encontrar algumas indicações sobre como a hegemonia se constitui na análise que Gramsci faz dos diferentes momentos pelos quais passam as relações de força nas sociedades. Segundo o autor, o terceiro⁸ e mais avançado desses momentos é caracterizado pela consciência de que as demandas para a continuidade do padrão de desenvolvimento experimentado pela sociedade e sua projeção rumo ao futuro “superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados” (GRAMSCI, 2002, p. 41). Numa perspectiva marcada pelo político, é este momento das relações de força que as várias ideologias em disputa entram em conflito até que uma delas, ou uma combinação

⁸ Para complementar a informação, os outros dois momentos indicados por Gramsci (2002) para analisar a relação das forças políticas em uma determinada sociedade são: o econômico-corporativo, primeiro e mais elementar, implica na solidariedade entre os integrantes de um mesmo grupo profissional; e, segundo, um pouco mais elaborado, corresponde à articulação entre todos os membros de um mesmo grupo social, mas ainda no campo meramente econômico.

provisória entre elas, consiga se impor e “criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2002, p. 41).

Em outras palavras,

[...] o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromissos, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica” (GRAMSCI, 2002, p. 48).

É possível inferir que o autor italiano considera a hegemonia como um processo ativo e em permanente consolidação, combinando o consenso com coerção, de forma que a última não predomine muito em relação à primeira, mas, ao contrário “tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública” (GRAMSCI, 2002, p. 95). Gramsci reforça, porém, que este consenso supostamente espontâneo que é dado pelas classes subalternas às demandas do grupo com o domínio na vida social “nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção” (GRAMSCI, 2006, p. 21, grifo do autor). Já o polo da coerção tem na ação estatal seu principal agente assegurando “legalmente a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo” (GRAMSCI, 2006, p. 21, grifo do autor). Portanto, é nesse equilíbrio sempre provisório entre os polos do consenso e da coerção que a hegemonia dos grupos dominantes se estabelece sobre a sociedade transformando em demandas coletivas os interesses particulares. Mais do que imposição de formas de ver o mundo, a grande operação hegemônica, é validar determinadas visões que passam a ser percebidas como naturais, se incorporando ao senso comum e definindo, tanto as questões relevantes, como a forma de interpretá-las e as suas possíveis soluções.

Um exemplo de como Gramsci operacionaliza o conceito de hegemonia para entender os fatos sociais pode ser encontrado em sua análise da atuação dos jesuítas na Índia, durante os anos de 1930. Incomodados com a dificuldade de penetração do catolicismo naquele país, o comando papal determinou que o foco do trabalho catequizador recaísse sobre os intelectuais indianos, de preferência integrando-os ao

corpo da igreja, pois era “necessário conhecer exatamente o modo de pensar e a ideologia destes intelectuais para melhor entender sua organização de hegemonia cultural e moral, a fim de destruí-la ou assimilá-la” (GRAMSCI, 2006, p.158). Evidencia-se nesta passagem a percepção da hegemonia como campo de disputa de diferentes visões de mundo, portanto, os equilíbrios são sempre provisórios e os movimentos dos grupos que buscam o poder visam converter em gerais os seus requerimentos particulares tendo como importantes estratégias a incorporação de demandas e a valorização de parcelas específicas da população que buscam dominar.

Esta compreensão pode ser encontrada também nos estudos do pensador italiano sobre o *Risorgimento*, movimento de unificação da Itália ocorrido ao longo do século XIX, em especial quando analisa a forma como os moderados, liderados por Gioberti, buscaram obter a hegemonia sobre os intelectuais a partir do rompimento do monopólio clerical sobre a educação. Para Gramsci (2002b, p. 99), “as atividades escolares, em todos os seus graus, tem uma importância enorme, inclusive econômica, para os intelectuais de todos os níveis naquela época, até mais do que hoje, dada a estreiteza dos quadros sociais e os poucos caminhos abertos à iniciativa dos pequenos burgueses”. Portanto, para estabelecer a hegemonia do centro diretivo sobre os intelectuais, Gramsci destaca dois eixos que devem ser acionados:

[...] uma concepção geral da vida, uma filosofia [...], a qual ofereça aos seguidores uma dignidade intelectual que dê um princípio de diferenciação e um elemento de luta contra velhas ideologias coercitivamente dominantes; 2) um programa escolar, um princípio educativo e pedagógico original, que alcance e dê uma atividade própria, em seu campo técnico, àquela fração dos intelectuais que é mais homogênea e a mais numerosa (os educadores, desde o professor primário até os da universidade. (GRAMSCI, 2002b, p. 99).

Os movimentos necessários para a obtenção da hegemonia ficam em relevo, ao se perceber a forma articulada com que o grupo dirigente se propõe a abrir espaços específicos para anexar parte dos grupos subalternos, no caso em tela os intelectuais, diferenciando-os dos demais e tornando-os, dessa forma, divulgadores da concepção geral de vida que os diferenciou na busca de permanecer com as vantagens adquiridas. Ao colocar a atuação destes intelectuais nas escolas como importante vetor neste processo, Gramsci salienta que uma das funções do estado é “elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural moral, nível (ou tipo) que corresponde às

necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes” (GRAMSCI, 2002, p. 284).

Nesta direção, as relações pedagógicas devem ser entendidas de uma forma mais ampla, não se limitando ao estritamente escolar, mas englobando o conjunto da sociedade, pois, “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjunto de civilizações nacionais e continentais” (GRAMSCI, 2004, p. 399).

Com esta perspectiva, ao analisar o processo de surgimento do Fordismo nos Estados Unidos, Gramsci aponta que o desenvolvimento industrial “exige um aprendizado geral, um processo de adaptação psicofísica a determinadas condições de trabalho, de nutrição, de habitação, de costumes, etc., que não é algo inato, natural, mas exige ser adquirido” (GRAMSCI, 2001, p. 251). Assim, é necessário um permanente investimento na educação, compreendida de forma ampliada, dos novos trabalhadores e sua adaptação permanente a formas e concepções de vida que permitam a manutenção das relações de produção vigente e sua expansão para o futuro. Por serem fundadas na distribuição desigual do poder, essas relações são atravessadas por constantes contradições e conflitos demandando, para isso, um contínuo esforço para a manutenção da hegemonia por parte das classes dominantes. Como conclui Gramsci (2001, p. 291), “não é de surpreender o fato de que os industriais americanos, a começar por Ford, tenham procurado afirmar que se trata de uma nova forma de relações: eles buscam obter, além dos efeitos econômicos dos altos salários, também os efeitos sociais de hegemonia espiritual”.

Essa pequena excursão pela obra de Gramsci objetivou encontrar alguns indicativos para compreender sua concepção sobre hegemonia, bem como do processo de sua elaboração. Tendo em vista a centralidade que esta categoria veio a ocupar no desenvolvimento da análise do Pronatec, é estabelecido um diálogo com Michael Apple que, ao incorporar esta categoria em seus trabalhos, apresenta novas dimensões a este debate, especialmente sua articulação com as questões educacionais.

Neste sentido, Apple (2000, p. 43) define hegemonia como “um processo no qual os grupos dominantes da sociedade se juntam formando um bloco e impõe sua liderança sobre grupos subordinados” e, para isso, muito mais que a coerção, esta imposição está alicerçada na “obtenção do consenso em relação à ordem dominante, criando um guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos diferentes, que

normalmente poderiam não concordar na totalidade uns com os outros” (APPLE, 2000, p. 43). A estratégia central para estabelecer este processo, segundo o autor e em diálogo estreito com o pensamento gramsciano, é construir uma situação na qual os grupos subalternos “sintam como que suas preocupações estivessem sendo ouvidas [...], mas sem que os grupos dominantes tenham de abrir mão de sua liderança em relação às tendências gerais da sociedade” (APPLE, 2000, p. 43).

É importante destacar a observação de Apple de que a hegemonia não opera apenas no âmbito do comportamento macrossocial nem se restringe ao pensar de cada pessoa, afirma que ela se estabelece em nossas práticas cotidianas, sendo “constituída pelo conjunto de ações e significados de senso comum que constituem o mundo social tal qual o conhecemos” (Apple, 2002, p. 55-56). Nesse sentido, por estarmos situados em uma sociedade cindida em questões de classes, de gênero e raciais, entre outras, que distribuem de forma desigual o poder, a hegemonia assume o caráter de processo em disputa, sendo que o domínio é obtido por “aquele grupo que consegue estabelecer os parâmetros dos termos do debate, com aquele grupo que pode incorporar as reivindicações antagônicas de outros grupos ao seu próprio discurso” (Apple, 1995, p. 24). Dessa maneira, as formas básicas de funcionamento da sociedade são mantidas através do controle econômico e do poder. Trata-se de uma atuação que remete tanto ao macrossocial e às relações sociais de produção quanto aos processos ideológicos, fundamentados na aceitação de valores, regras e pressuposições, sendo que, esses últimos, ocorrem predominantemente de forma não consciente, com a manipulação das próprias categorias e formas de pensar que utilizamos para interpretar o mundo.

Esta operação hegemônica do bloco no poder, ele próprio constituído a partir de um processo de consolidação de vários grupos distintos, só é possível por um contínuo exercício de convencimento, de incorporação de demandas, estabelecimento e divulgação de discursos, com importante papel desempenhado pelos meios de comunicação – que Gramsci chama de órgão de opinião pública –, de forma que uma parte significativa das pessoas esteja convencida que “os mapas da realidade apresentados por aqueles com maior poder econômico, político e cultural são de fato melhores do que as outras alternativas” (APPLE, 2003, p. 241).

Reforçando a característica das categorias se originarem da análise das questões objetivas da prática social e seguindo a trilha indicada por Apple, da permanente necessidade dos grupos dominantes validarem a sua leitura de mundo como a única viável para a condução da sociedade, o trabalho de interpretação dos dados do Pronatec

apontou como importante ferramenta teórica a utilização do par dialético público-privado enquanto uma categoria importante para desvendar seu conteúdo.

Portanto, propondo uma exposição que delineie as linhas principais deste debate, encontramos em Norberto Bobbio (2012) a indicação de que é no *Corpus Iuris Civilis*, compilação legislativa do direito romano realizada por Justiniano, imperador de Roma no período de 527 a 565, que se pode encontrar a primeira diferenciação entre direito público e direito privado e o ingresso do par dialético público-privado no debate político e social do ocidente. Segundo este autor, o uso constante e contínuo destes termos terminou por convertê-los em uma “daquelas ‘grandes dicotomias’ das quais uma ou mais disciplinas, neste caso, não apenas as disciplinas jurídicas, mas também as sociais e em geral históricas, servem-se para delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação” (BOBBIO, 2012, p. 13, grifo do autor). Focalizado mais nas questões jurídicas, o filósofo político italiano apresenta que uma das distinções importantes entre os termos público e privado está no fato do primeiro ser constituído e regido pela esfera das leis e, o segundo, regulado pelos contratos. Ou seja, o direito público é aquele imposto pelo detentor da autoridade política na forma específica de leis “no sentido moderno da palavra, isto é, de uma norma que é vinculatória porque posta pelo detentor do supremo poder (o soberano) e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence exatamente ao soberano)” (BOBBIO, 2012, p. 18). Em contrapartida, o direito privado, consubstancia-se na forma de contratos estabelecidos entre os privados para “regular suas recíprocas relações, as mais importantes das quais são as relações patrimoniais, mediante acordos bilaterais [...] sobre o princípio da reciprocidade” (BOBBIO, 2012, p. 18).

O debate da constituição de duas esferas de ação, uma pública, regida por leis impositivas emanadas de um Estado idealmente localizado fora e acima da sociedade, e outra privada, própria das relações entre os singulares, no âmbito da liberdade individual, gera, por associação, a distinção entre política e economia, com a consequência que “o primado do público sobre o privado é interpretado como o primado da política sobre a economia, ou seja, da ordem dirigida do alto sobre a ordem espontânea, da organização vertical da sociedade sobre a organização horizontal” (BOBBIO, 2012, p. 26). Bobbio destaca que esta distinção entre público e político, de um lado, e privado e econômico, de outro, sofre grande transformação nas sociedades industriais mais avançadas gerando dois processos articulados e complementares, a publicização do privado e a privatização do público, sendo que

[...] o primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social. (BOBBIO, 2012, p. 27).

Este diálogo com Bobbio (2012) apresenta alguns indicativos importantes para a compreensão das relações entre o público e o privado, como a distinção das mediações relativas ao público serem realizadas por intermédio das leis, enquanto o privado estabelece suas relações por meio de contratos e a separação entre política e economia como esferas que, apesar de integradas, são campos de atuação privilegiados de agentes públicos, a primeira, e privados, a segunda. Estes entendimentos estão presentes em muitos discursos atuais das classes empresariais, que reclamam da ingerência do Estado sobre os negócios, tendo como ícone a reclamação permanente sobre o excesso de burocratização que obstaculizaria a liberdade de ação dos empresários, e podem ser encontrados também na defesa do contratado sobre o legislado, eixo central da atual reforma das leis trabalhistas em curso no país. Porém, a forma pouco relacional que o autor utiliza para realizar sua análise, sem priorizar o movimento entre as esferas pública e privada, as inter-relações que seus agentes estabelecem na condução dos processos sociais e, principalmente dentro da perspectiva adotada nesta pesquisa, o obscurecimento do fato de nossa sociedade ser estruturada em classes sociais em disputa, remete para a necessidade de ampliar o debate sobre esta categoria.

Desta forma, incorporando o debate proposto por Carlos Montaña (2008), é identificado que, ao longo do tempo, ocorreu um deslocamento do sentido do público, inicialmente entendido como representação da vontade coletiva das pessoas, e, posteriormente, como um sinônimo de estatal, alinhado a uma vertente burocrática e alicerçado na propriedade. Do outro lado, ocupando um campo supostamente oposto, estaria o interesse privado, dos sujeitos particulares, e não-estatal. Reconhecendo que este deslocamento de sentido está vinculado a estruturas fundamentais próprias do sistema do capital, Carlos Montaña (2008) apresenta quatro contradições inerentes às relações entre o público e o privado no modo de produção capitalista. A primeira delas é a apropriação privada dos produtos socialmente produzidos, característica basilar da sociedade capitalista “gera uma oposição entre o público (produção social dos

trabalhadores) e o privado (meios de produção nas mãos dos capitalistas, o que garante a exploração e a apropriação privada do produto do trabalho alheio)” (MONTAÑO, 2008, p. 28).

A segunda contradição trata da oposição entre as ideias de igualdade e justiça social, de um lado, e liberdade, do outro, caracterizando, em consonância com o trabalho de Fromm, a distinção entre liberdade negativa, defendida pelos liberais, caracterizando um estado de total ausência de coerção para a ação individual, e a liberdade positiva, que segue a vertente da garantia coletiva das capacidades de todos os sujeitos. Nesta direção, a liberdade em sua concepção negativa naturaliza a desigualdade entre as pessoas e, mais do que isto, a “considera como o motor do desenvolvimento social; a desigualdade, num contexto de concorrência (o livre mercado), motivaria as pessoas a se superarem e a superarem seus concorrentes” (MONTAÑO, 2008, p. 29). Em direção oposta, as proposições que encaminham para a garantia de igualdade e justiça social “remetem às ações públicas que, numa sociedade estruturalmente desigual, são necessárias para ‘corrigir’ tais desigualdades. O Estado apresenta-se como ator central para este processo, por seu caráter universalizante” (MONTAÑO, 2008, p. 29).

Vinculada fortemente à anterior, a terceira contradição que caracteriza as relações do par dialético público-privado nas sociedades capitalistas se relaciona com a dupla função do Estado que deve, contraditoriamente e ao mesmo tempo, ser “instrumento de reprodução da ordem e garantia da propriedade privada e da acumulação capitalista, e [...] instrumento de desenvolvimento de formas que visam a diminuição da desigualdade social” (MONTAÑO, 2008, p. 30). Evidenciam-se as funções contraditórias do Estado que precisa, simultaneamente, desenvolver uma função pública, atuando para a diminuição das desigualdades sociais, e uma função privada, garantindo o bom funcionamento dos mercados e a expansão e acumulação do capital.

A última contradição apresentada pelo autor é a que envolve a setorialização da realidade social em três instâncias distintas e autônomas: o primeiro setor, envolvendo a Estado e a esfera pública e política, o segundo setor, aquele composto pelo mercado e seus agentes privados, e o terceiro setor, uma esfera pública e não estatal situada na sociedade civil. Este debate ideológico, que setoriza a sociedade, acaba, nas palavras do autor,

[...] escondendo o caráter contraditório que o mercado ainda mantém (socialização da produção e apropriação privada do produto), e escamoteando também a contradição ainda existente no Estado (oposição entre sua central função privada – instrumento do capital – e sua função pública – garantia de direitos sociais, civis e trabalhistas), propõem-se uma esfera supostamente privada, na qual as ‘organizações públicas não-estatais’ protagonizam (de forma voluntária e solidária) a função social (constitucionalmente atribuída ao Estado), na modalidade de ajuda, de filantropia (sendo na constituição do Brasil um direito do cidadão). (MONTAÑO, 2008, p. 38, grifo do autor).

O entendimento sobre como estas contradições internas à categoria do público-privado podem contribuir para elucidar as alterações na forma de provisão da educação na sociedade atual, em especial a brasileira, tem sido o foco do grupo de pesquisa coordenado pela professora doutora Vera Maria Vidal Peroni, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, (PERONI, 2013; PERONI, 2015). Na produção teórica do grupo o debate sobre o público e o privado na educação tem sido operacionalizado como chave de leitura para a compreensão do intrincado contexto educacional das últimas décadas, marcado pela implantação de um conjunto de movimentos visando superar a crise do capital e seus reflexos no papel desempenhado pelo Estado.

Neste sentido, Vera Peroni (2013b, p. 10) reforça a preocupação em evitar contraposições limitadoras entre Estado e sociedade civil e apresenta que um passo teórico importante é referir-se a “interesses públicos e privados em uma sociedade de classes que perpassam o Estado e a sociedade civil”. Em diálogo com Thompson, Peroni (2015b) incorpora a perspectiva do movimento e da historicidade dos fenômenos sociais e defende que as diferentes combinações entre o público e o privado estão integradas às mudanças sociais e econômicas das últimas décadas e se constituem enquanto relação e processo e não como simples determinação. Nesta direção, a autora esclarece que “tanto o Estado quanto a sociedade civil são partes constitutivas do movimento de correlação de forças de sujeitos situados em um contexto histórico e geográfico, perpassados por projetos societários distintos” (PERONI, 2015b, p. 15-16).

Sem deixar de reconhecer a centralidade do econômico na organização das sociedades e que, historicamente, o Estado teve a função de regular e modular as contradições entre capital e trabalho, Peroni (2013b; 2015b), ao afirmar que as forças sociais se constituem por meio de relações e processos em permanente movimento, questiona as visões estruturalistas, que colocam a educação – e seu conjunto particular de mediações sociais, políticas e jurídicas – como uma mera superestrutura criada para

dar suporte para o desenvolvimento das relações econômicas de produção. Neste sentido, a autora reforça, a centralidade da análise sobre as relações entre o público e o privado em educação “é a efetivação de direitos sociais universais materializados em políticas sociais e o poder público como seu garantidor, não apenas enquanto acesso, mas também através de mecanismos participativos de elaboração de políticas” (PERONI, 2013b, p. 10). Ocorre, dessa forma, a incorporação do debate da democracia nos processos de tomada de decisão na sociedade e o papel que as instituições públicas devem ter na ampliação dos espaços coletivos, resgatando a ideia do Estado enquanto poder público. Portanto, esclarece Peroni (2015b, p. 22, grifo da autora) “o ‘público’, em oposição ao privado, neste sentido, está sendo construído e está intimamente vinculado com o democrático”. Articulando estas questões a autora conclui que:

Entendemos que a relação entre o público e o privado na direção e execução da educação é um processo de correlação de forças, que não ocorre por acaso e que está cada vez mais dando direção para a política pública. Lutamos por processos democráticos e de justiça social na educação e quanto mais avançamos neste caminho, mais o capital se organiza para retomar o seu papel na educação. Assim, retomamos a ideia de que são distintos projetos societários de classe em relação. (PERONI, 2015b, p. 31).

Em sintonia com Pires (2015) e Cury (2005; 2008), Peroni retoma a centralidade do par dialético público-privado para a compreensão da evolução da educação brasileira e das diferentes formas de mediação implantadas pelo Estado ao longo deste processo, ressaltando que “historicamente foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado em nosso país. Assim, a democratização da educação pública ainda é um longo processo em construção” (PERONI, 2013b, p. 29). Porém, na esteira do pensamento da autora, nas últimas décadas houve um conjunto de alterações, originárias do aprofundamento dos pressupostos neoliberais e da Terceira Via, que transformaram “a parceria entre o público e o privado [... na] ‘política’ pública, com grandes implicações para as relações federativas na consecução do direito à educação” (PERONI, 2013b, p. 29, grifo do autor).

Visando aprofundar esta relação entre público e privado na história da educação brasileira, Demerval Saviani (2005) apresenta quatro asserções que, de certa forma, acabam por sistematizar a maior parte da discussão realizada nesta seção sobre esta categoria. Primeiro, que público e privado são categorias correlatas e indissociáveis, que se “comportam como polos opostos que se supõem um ao outro. Portanto, o público só

pode ser compreendido por referência ao privado e vice-versa” (SAVIANI, 2005, p. 167-168). A segunda asserção, que corrobora elementos já trabalhados anteriormente, é que público e privado são categorias relacionadas diretamente com a época moderna, estando a ela atrelada em particularidade conceitual. Detalhando um pouco mais esta última afirmativa, a terceira assertiva proposta por Saviani (2005, p. 170) é que “rigorosamente falando, só se pode considerar público e privado categorias educacionais, a partir do século XIX, pois é somente a partir daí que se configura nitidamente a educação pública”. Trazendo para o contexto nacional, a última asserção do autor é de que “em sentido próprio, só é possível falar de público e privado em educação no Brasil, a partir de 1890, portanto, já nos umbrais do século XX” (SAVIANI, 2005, p. 171).

De longa tradição no debate teórico do pensamento ocidental, a categoria composta pelo par dialético público-privado, tem sofrido alterações e deslocamentos em seu sentido relacionados diretamente com as mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas ao longo do tempo. De forma mais específica, como uma ferramenta para perscrutar a história da educação, quer internacional ou nacional, encontra-se vinculada a ascensão do Estado Moderno e a consolidação do sistema do capital em sua fase capitalista. Apesar das várias nuances que este debate apresenta na produção teórica nacional (BUFFA, 2005), é evidente a sua capacidade heurística para a avaliação das atuais políticas públicas sociais, pois, como conclui Bobbio o par dialético público-privado se constitui numa “das categorias fundamentais e tradicionais, mesmo com a mudança dos significados, para a representação conceitual, para a compreensão histórica e para a enunciação de juízos de valor no vasto campo percorrido pelas teorias da sociedade e do Estado” (BOBBIO, 2012, p. 31).

Neste processo de elencar e apresentar as categorias utilizadas para analisar e sistematizar os dados referentes ao Pronatec – ideologia, hegemonia e público-privado – é importante resgatar que elas não estavam definidas a priori, impondo limites para o trabalho investigatório. Pelo contrário, foi a partir da reflexão e avaliação dos dados que foram sendo obtidos ao longo do processo de pesquisa e da necessidade de compreendê-los em seu movimento entre o particular e o universal, entre a parte e o todo, que as categorias foram sendo delineadas.

Portanto, as categorias apresentadas nesta seção permitiram que fossem explicitadas algumas das contradições, particulares e universais, constituintes da dinâmica do movimento do programa ao longo do período analisado. A

operacionalização destas categorias é a substância mesmo da investigação realizada e se encontra registrada ao longo do texto, como elemento de ordenação e estranhamento. Ordenação, pois as categorias possibilitaram a organização, seleção, hierarquização e categorização dos dados empíricos, primários e secundários. Estranhamento, na direção de propiciar que novas dimensões presentes, mas nem sempre explícitas, pudessem emergir com o trabalho de desacomodação promovido pelo diálogo entre as contradições particulares, que caracterizam o fenômeno estudado, e as contradições universais, que permitem sua localização e articulação com contextos mais amplos, numa perspectiva de totalidade.

Na próxima seção, que encerra este capítulo referente à metodologia da pesquisa, serão apresentados alguns elementos de caracterização mais específica da modalidade de pesquisa realizada, com destaque para o trabalho com documentos e a prevalência de uma perspectiva qualitativa para a investigação que não nega, na verdade incorpora elementos quantitativos em seu desenvolvimento.

2.3 O TRABALHO DE TRAZER À TONA OS ARGUMENTOS SUBMERSOS: A ANÁLISE DE DOCUMENTOS NA PESQUISA QUALITATIVA

Devido à amplitude de sujeitos envolvidos e à capilaridade do Pronatec, com seu alcance nacional e a operacionalização de ciclópicos números de matrículas e recursos, demanda daquele que se dispõe a pesquisá-lo a necessidade de estabelecer alguns parâmetros de investigação. Por isso, nesta seção serão explicitados os principais parâmetros estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa, com destaque à opção por trabalhar a partir de documentos e à caracterização do seu caráter qualitativo.

Inicialmente é importante esclarecer que, nesta pesquisa, seguindo a definição de Olinda Evangelista, são considerados documentos de política educacional o conjunto de produções que passam pelas

[...] leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registro, regulamentos, relatórios, livros, textos e correlatos. Contudo, documento pode ser qualquer tipo de registro histórico – fotos, diários, arte, música, entrevistas, depoimentos, filmes, jornais, revistas, sites e outros – e compõe a base empírica da pesquisa, neste caso aquele destinado a difusão de diretrizes políticas para a educação e será analisado como fonte primária. Ressalta-se que não há ‘superioridade’ de um documento sobre outro. Todos os documentos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de

conhecimento cuja finalidade seja a de compreender objetivamente o mundo e sobre ele agir conscientemente. (EVANGELISTA, 2012, p. 52, grifo da autora).

Esta proposição do uso de documentos como a principal fonte de dados para a pesquisa está assentada na busca de uma alternativa viável para enfrentar a amplitude do Programa e dos seus interlocutores, tendo em vista que, como destacam Menga Lüdke e Marli E. D. A. André (1986), este procedimento possui uma série de vantagens, como a estabilidade da fonte. Ele permite a consulta reiteradas vezes, a apresentação de informações contextualizadas – tendo em vista que os documentos são relacionados sempre a circunstâncias que os originaram e delas absorvem suas características –, o baixo custo para o pesquisador e a possibilidade de conseguir dados quando o acesso direto é dificultoso. Algumas críticas à utilização de documentos para a obtenção de informação, em especial o fato de representarem escolhas arbitrárias que enfatizam determinados aspectos e temáticas, são contestadas por Lüdke e André ao salientarem que "essas escolhas arbitrárias dos autores devem ser consideradas, pois, como um dado a mais na análise" (1986, p. 40).

Nesta mesma vertente e generalizando algumas considerações que Eneida Oto Shiroma, Roselane Fátima Campos e Rosalba Maria Cardoso Garcia (2005) levantam sobre a produção de documentos pelos OIs, a utilização destas fontes de dados torna-se importante devido a dois fatores principais. Primeiro, por “fornecerem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p.429) e segundo, pela forma como são disponibilizados, tendo em vista que muitos desses documentos estão disponíveis na internet, facilitando seu acesso por parte do pesquisador.

Para avançar no debate sobre as possibilidades e limites impostos pelo uso de documentos como estratégia de pesquisa é importante retomar o diálogo com Thompson (1981), pois este, ao discutir o método histórico, defende que os registros utilizados por um pesquisador dificilmente foram feitos de forma autoconsciente para documentarem literalmente uma determinada época ou situação. É o historiador que ao ler “esse material e, à luz das perguntas que propõe, poderá derivar dele evidências relativas [às características daquela época ou situação] – evidências que os autores não tiveram a intenção de revelar” (THOMPSON, 1981, p. 37). No desenvolvimento de sua discussão sobre o método do historiador no trato com as evidências históricas, Thompson propõe que qualquer evidência a ser trabalhada pelo pesquisador possui “uma existência ‘real’

(determinante), independente de sua existência nas formas do pensamento, que essa evidência é testemunha de um processo histórico real, e que esse processo (ou alguma compreensão aproximada dele) é o objeto do conhecimento histórico” (THOMPSON, 1981, p. 37, 38). De forma clara, o autor alerta ao historiador:

[...] que os ‘atos’ são mentirosos, que encerram suas próprias cargas ideológicas, que perguntas abertas, inocentes, podem ser uma máscara para atribuições exteriores, e que mesmo as técnicas de pesquisa empiricamente mais sofisticadas e supostamente neutras – técnicas que nos forneceriam a ‘história’ já embalada e sem contato com a mente humana, através da ingestão automática do computador – podem ocultar as mais vulgares intromissões ideológicas [...]. A evidência histórica existe, em sua forma primária, não para revelar seu próprio significado, mas para ser interrogada por mentes treinadas numa disciplina de desconfiança atenta. (THOMPSON, 1981, p. 38, grifos do autor).

A partir das questões levantadas por Thompson, é possível inferir que o uso das evidências – como documentos oficiais, legislações, entre outros – possibilita a emergência de seu conteúdo real quando acompanhada por um questionamento criterioso do pesquisador. Este buscará evidenciar a particularidade daquele material e o que está registrado para além da aparência, pois, como lembra Olinda Evangelista (2012, p. 52), os materiais “oriundos do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – não apenas expressam diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais”. Desse modo, ainda na esteira das reflexões de Evangelista, a racionalidade dos documentos não se afirma de imediato, é preciso a mediação do pesquisador para que a mesma seja evidenciada, deixando exposto, para além da organização específica do documento, os “projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas do texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história” (EVANGELISTA, 2012, 59). Os documentos, portanto, são marcados pela dialética entre o mostrar e o ocultar, e, especialmente quando se referem a fontes primárias carregam as peculiaridades de seu tempo histórico (cfe. CELLARD, 2012). Por isso, segundo Evangelista (2012, 62), torna-se importante “captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; o que significa captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos”. Sistematizando este debate a autora afirma que:

[...] documentos são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico. Assim, ao se tratar de política é preciso ter clareza de que eles não expõem as ‘verdadeiras’ intenções de seus autores e nem a ‘realidade’. Como fontes de concepções, permitem captar a racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interpretação metódica desse tipo de evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis. Trata-se de desconstruí-los para captar aspectos da política educacional da qual são, simultaneamente, expressão e proposição. (EVANGELISTA, 2012, p. 63, grifos do autor).

Compreende-se, portanto, os documentos como a interface entre o efetivamente exposto e as intencionalidades ocultas, numa disputa pelo sentido das políticas e pela capacidade de hegemonizar o léxico que enuncia este debate. Por isso, no processo de investigação, torna-se uma etapa importante a realização de uma análise preliminar do conjunto de documentos a disposição tendo como referência central os objetivos da pesquisa, evitando-se, desta forma, “tanto o alargamento exagerado da busca, quanto o seu estreitamento” (EVANGELISTA, 2012, p. 57).

Para a efetivação desta análise preliminar, André Cellard (2012) indica cinco dimensões que devem ser consideradas para realizar uma avaliação adequada do material a disposição e, desta forma, definir o *corpus* documental final da pesquisa. A primeira dimensão é a do contexto no qual foi produzido o documento, ou seja, de maneira ampla, qual era a realidade social na qual estavam mergulhados seus autores e seus principais destinatários, pois, afirma Cellard (2012, p. 299), o pesquisador “não poderia prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado”. Segundo este autor, conhecer o contexto no qual foi produzido determinado documento é fundamental para evitar compreensões distorcidas que possam se originar da interpretação do mesmo a partir de valores atuais, e é “crucial em todas as etapas de uma pesquisa documental, tanto no momento da elaboração de um problema, da escolha das pistas a seguir para descobrir as principais bases de arquivos, quanto no momento da análise propriamente dita” (CELLARD, 2012, p. 300).

Vinculada ao conhecimento dos autores dos documentos, a segunda dimensão da análise procura elucidar quais suas intencionalidades e interesses ao produzir aquele documento específico. Como lembra Cellard (2012, p. 300), “elucidar a identidade do autor possibilita, portanto, avaliar melhor a credibilidade de um texto, a interpretação

que é dada de alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, as deformações que puderam sobrevir na reconstituição de um acontecimento”.

A terceira dimensão envolvida na análise preliminar dos documentos para desenvolver a pesquisa está relacionada com a autenticidade e confiabilidade do texto, como forma de validade da informação nele contida. Por isso, a preocupação em selecionar os documentos, especialmente os que se constituíram em fontes primárias, diretamente em *sites* oficiais ou em publicações impressas das instituições envolvidas.

A quarta dimensão é a que abarca a avaliação da natureza do texto, ou seja, cada tipo de documento apresenta limites inerentes ao seu próprio suporte que devem ser considerados no momento de incorporá-lo à pesquisa. Uma palestra de um ministro da educação certamente estará centrada nas realizações das políticas implementadas e, apenas subsidiariamente, abordará os problemas enfrentados. Da mesma forma, um pesquisador contratado por um OI para elaborar um estudo deverá, ao fim e ao cabo, referendar um conjunto de medidas que já estavam postas no início da pesquisa e que são vinculadas às definições e intenções mais amplas destas instituições.

A última dimensão está relacionada à análise dos conceitos-chave e a lógica interna dos textos, de forma que a análise preliminar permita a compreensão do sentido dos principais termos empregados, para isso, Cellard (2012, p. 303) aponta para a necessidade de “prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. Finalmente, é útil examinar a lógica interna, o esquema ou o plano do texto”.

Depois deste processo de definição do *corpus* documental, inicia-se a análise mesma destes documentos tendo como balizamento os objetivos da pesquisa. Nesta direção, Shiroma, Campos e Garcia propõem algumas indicações importantes para realizar esta análise. Primeiramente, deve-se explorar as “contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 431). Salientam as autoras que esta disputa não é apenas discursiva ou resumida ao teor dos textos, mas são reflexos dos contextos históricos e dos interesses contraditórios em enfrentamento no momento de sua elaboração que acabam por estabelecer algumas fissuras que podem ser exploradas no processo de implementação das políticas públicas.

A segunda indicação, organicamente relacionada com a anterior, é que os “textos devem ser lidos ‘com’ e ‘contra’ outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 432). Em

diálogo com Fairclough, as autoras trabalham o contexto de intertextualidade, compreendendo que cada texto incorpora em sua produção fragmentos e partes de outros textos, e indicam que “os textos das reformas educativas de muitos países transformaram-se numa bricolagem de peças sobre ensino formando um novo discurso pedagógico” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433).

Por isso, lembram as autoras em sua terceira indicação, é fundamental para uma análise discursiva realizar uma ‘desconstrução’ dos documentos objetivando apreender seu processo de elaboração, pois este procedimento “permite localizar as inconsistências dos textos, os pontos em que transgride os limites dentro dos quais foi construído” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). Esta perspectiva concebe os documentos de políticas educacionais com uma dupla função, sendo ao mesmo tempo produto e produtor. Se num primeiro momento estes textos podem ser avaliados como um conjunto de prescrições a serem seguidas, numa etapa seguinte, relacionado diretamente com o fato dos mesmos serem originários de disputas, acabam por conter espaço para interferência daqueles que irão implementá-los.

A preocupação em analisar a linguagem utilizada nos relatórios – especialmente quando se trata de OI – é a quarta indicação de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 437) para o trabalho com documentos, devendo ser realizado “não só pelas informações – verídicas ou não – das quais possam ser portadoras, mas, antes, por seu aspecto retórico, por sua forma de seleção, organização e apresentação”. Por isso, reforçam as autoras, torna-se significativo o “estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais são intencionalmente ‘desprezados’ nos aproxima da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439, grifos do autor). Cabe ao pesquisador esta tarefa de dialogar com os documentos e organizar os conceitos e argumentos neles explicitados e, ao mesmo tempo, fazer o esforço para captar o que permanece oculto, as visões de mundo que acabam direcionando as palavras neles contidas e seus sentidos.

Sistematizando estas indicações as autoras enfatizam que:

[...] nosso interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política. Não tomamos o texto como ponto de partida, absoluto, mas, sim, como objeto de interpretação. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439).

Articulando este conjunto de indicações, a partir da análise preliminar do conjunto de documentos disponíveis tendo como referência principal o objetivo central da pesquisa, foi possível organizar o corpus documental em três grupos distintos: (i) os diretamente ligados ao Pronatec, abarcando leis, decretos, portarias, textos oficiais impressos ou publicados em sites institucionais, relatórios de órgãos de gestão e de controle, entre outros, que registram e conformam a implantação desta política pública, normalmente publicados e publicizados pelo poder público ou pelas demais instituições participantes; (ii) os documentos emanados por OIs e que, sem estarem referidos diretamente ao Programa, estabelecem agendas internacionais que interferem no processo de elaboração e condução das política pública pelos estados nacionais. Neste sentido, foram selecionados documentos que estas organizações multilaterais produziram no período imediatamente anterior a criação do Pronatec, especialmente nas temáticas da qualificação profissional e dos novos papéis propostos para o Estado na condução dos processos educacionais. A escolha desta temporalidade para a seleção de documentos dos OIs buscou possibilitar a emergência, por contraste, do movimento de influência das definições neles contidas nas legislações e nas estratégias de implantação do Programa sem deixar de reconhecer, neste processo, a capacidade de mediação do cenário institucional nacional⁹; e, (iii) documentos de origem diversa, como reportagens de revistas, notícias de jornais e materiais encontrados na *internet*, que possibilitam o delineamento mais preciso do contexto e dos sujeitos, individuais e coletivos, envolvidos no Pronatec. Agrega-se a este grupo grande parte da produção teórica produzida por pesquisadores e analistas, registradas em sites, revistas científicas, livros, anais de seminários, entre outros, e que se constituem em fontes secundárias, mas fundamentais para a ampliação da análise e explicitação de contradições e limites dos documentos dos outros dois grupos (cfe. CELLARD, 2012).

A caracterização desta pesquisa como uma investigação de enfoque qualitativo tem por base os elementos elencados por Triviños (2010) em seu diálogo crítico com Bogdan, privilegiando as investigações de origem histórico-estrutural dialética: (i) o ponto de origem da pesquisa é um fenômeno social concreto, no qual o pesquisador tem um papel ativo ao evidenciar suas múltiplas relações, tendo em vista que os aspectos econômicos – muitas vezes predominantes – possuem um entrelaçamento orgânico com a cultura, a ciência, a religião, entre outras dimensões da vida social; (ii) trata-se de

⁹ Esta temática será aprofundada no capítulo 3, quando da discussão do contexto da globalização e o papel desempenhado pelos Organismos Internacionais nas últimas décadas.

uma pesquisa descritiva, mas que busca, para além da aparência do fenômeno, analisar “as causas da existência dele, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças e se esforça por intuir as consequências que terão na vida humana” (TRIVIÑOS, 2010, p. 129); (iii) o processo é tão importante quanto o resultado da pesquisa; nesse sentido, a preocupação do pesquisador parte do fenômeno visível, sua aparência, para buscar compreender as várias relações que o constituem ao longo de sua historicidade, procurando salientar as principais forças que atuaram no seu desenvolvimento particular; (iv) predomina a análise indutiva das evidências, ou seja, o processo de pesquisa no “enfoque dialético parte da base, do real, que é analisado em sua especificidade e em sua profundidade, para estabelecer a ‘coisa em si’, o número, que se definem e se justificam existencialmente na prática social” (TRIVIÑOS, 2010, p. 130, grifo do autor); e (v) a principal busca na abordagem qualitativa é pelo significado dos fenômenos para a vida das pessoas, sendo que a análise de caráter histórico-estrutural dialético, para além dos significados em si, procura “as raízes deles, as causas de sua existência, suas relações, num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico, tratando de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados no devir dos diversos meios culturais” (TRIVIÑOS, 2010, p. 130).

Deve-se salientar que, na presente pesquisa, os métodos qualitativos e quantitativos não se excluem. Pelo contrário, ao propor a análise do Pronatec também em sua dimensão de efetividade, quer de acesso, quer de financiamento, demandam, pela natureza do objeto, procedimentos quantitativos como forma de ampliar o número de dados para subsidiar as análises a serem feitas, evidenciando, desta forma, um campo mais ampliado de mediações, num processo de totalização. É importante resgatar o debate realizado por Alceu Ravello Ferraro (2012) sobre a relação entre métodos quantitativos e qualitativos nas ciências sociais, com foco na educação. A partir de uma perspectiva dialética e tendo por base questões levantadas por Marx e Gramsci, o autor afirma que mais significativo do que debater qual a metodologia de maior potência é questionar

[...] ‘se’ e ‘como’ diferentes competências metodológicas poderão articular-se no estudo de um determinado problema social ou educacional. De qualquer forma, é na construção do objeto ou do problema de pesquisa que se poderá definir o método ou a combinação de métodos e técnicas a empregar na investigação. (FERRARO, 2012, p. 143, grifos do autor).

Visando evitar oposições lineares e para avançar metodologicamente nas pesquisas educacionais, Ferraro (2012, p. 144) conclui que, partindo da dialética, “simplesmente não há quantidade sem qualidade, nem qualidade sem quantidade; a unidade entre essas duas dimensões do real está em sua inseparabilidade ou exigência recíproca, não em qualquer identidade imaginária entre ambas”. Portanto, concordando com o autor, a análise de uma política como o Pronatec, que se materializa a partir de matrículas e transferência de recursos entre diferentes agentes, pressupõe a utilização de procedimentos tanto qualitativos quanto quantitativos para captar suas contradições de forma mais abrangente.

Ao longo deste capítulo os caminhos seguidos são delineados, estabelecidos alguns pontos de referência, construídas legendas que, em conjunto, definiram o mapa utilizado para perseguir o Pronatec que, transmutado em curupira, perambula pelo tempo e pelo espaço, atravessando várias dimensões e deixando vestígios no transcorrer de seu processo histórico. Resgatar, interpretar e ordenar estes vestígios passou pelo entendimento das categorias centrais do materialismo histórico-dialético, compreendido muito mais como uma proposta ético-científica para analisar as questões sociais do que um esquema metodológico que deva ser seguido de forma compulsória. Destaca-se a perspectiva de localizar o Pronatec inserido em uma dialética entre a parte e todo, sendo uma política pública, concomitantemente, integrada a movimentos mais amplos e integradora de diversos fatores. Portanto, para sua compreensão é necessário estabelecer um processo de análise relacional que evidencie as relações econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras, que emolduram a particularidade do Programa e o colocam em movimento (cf. APPLE, 2006).

Neste sentido, o trabalho com as categorias de conteúdo originárias do diálogo estabelecido com os dados pesquisados e os pressupostos metodológicos da investigação torna-se fundamental para viabilizar a interpretação mais abrangente deste processo. Ideologia, hegemonia e público-privado, categorias de conteúdo priorizados para perquirir o Pronatec, não estavam estabelecidos em um momento anterior, direcionando e determinando a seleção dos dados e o desenvolvimento da pesquisa. Pelo contrário, é exatamente do trabalho coletado, de interpretação da base empírica, que estas categorias emergiram, como faróis a indicar a rota segura para a navegação.

A base preponderante dos dados trabalhados foi obtida a partir da análise de documentos, compreendidos na dupla função de imagem e de reflexo. Por exporem argumentos, ideias, valores, intenções e procedimentos os documentos estabelecem sua

imagem, aquilo que está aparente e registrado. Neste procedimento, acabam por ocultar que, por trás do que é mostrado, está o reflexo de contradições e conflitos não expostos, mas fundamentais e estruturantes na definição dos contornos da própria imagem apresentada.

Estes elementos, aos quais outros foram agregados ao longo do trabalho de confecção deste mapa contendo a metodologia utilizada para desenvolver esta pesquisa, devem ser percebidos como uma representação provisória e sempre incompleta de um processo que é atravessado por múltiplas determinações. Como nos lembra Doreen Massey (2008, p. 160), o principal problema dos mapas em sua forma dominante consiste em posicionar o “observador, ele mesmo não observado, fora e acima do objeto do olhar”, o que acaba por definir o espaço como uma superfície horizontal e uniforme. Pelo contrário, e seguindo no diálogo com Massey (2008, p. 160), o espaço, e, portanto os mapas que se propõem a representá-lo, devem ser percebidos como “a esfera de uma simultaneidade dinâmica, constantemente desconectada por novas chegadas, constantemente esperando por ser determinada [...] pela construção de novas relações”. Ao estabelecer este mapa metodológico não se teve por objetivo estabelecer um caminho unívoco, uma linha a cruzar uma superfície plana, mas, ao revés, com a demarcação da trajetória escolhida, deixar evidente que “há sempre conexões ainda a fazer, justaposições ainda a florescer em interações, ou não, elos potenciais que podem jamais ser estabelecidos” (MASSEY, 2008, p. 161).

Estabelecer um mapeamento para rastrear o curupira, com todos os seus truques e artimanhas para ludibriar quem o persegue, é tarefa ousada que impõe sair da limitação bidimensional dos mapas. A cartografia aqui apresentada, se efetiva na consecução de seu objetivo, se expande para outras dimensões, não sendo capaz de ficar contida na superfície plana do mapa, se estende e deixa, para quem a observa, a perspectiva de estar envolto em uma grande espiral.

Na próxima seção, apresentam-se alguns elementos de contexto macroestrutural, especialmente voltados para a compreensão das particularidades do atual momento histórico do sistema do capital, e como eles impactam o mundo do trabalho e as concepções e políticas para a formação dos trabalhadores. Somam-se à discussão desse contexto dois elementos: um debate sobre o papel dos OIs na divulgação do estabelecimento de parcerias público-privadas como uma estratégia central para a superação dos limites estruturais dos Estados-nação, em especial nos países pobres. O segundo elemento, articulado ao anterior, é a caracterização do Estado gerencialista,

tendo como base o estudo de Clarke e Newman (2006), e seus impactos na ação estatal e nas políticas públicas.

3. O CURUPIRA E O HALLOWEEN: ELEMENTOS DO ATUAL CONTEXTO DO SISTEMA DO CAPITAL E SEUS REFLEXOS NO MUNDO DO TRABALHO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL



Cansado de tanto caminhar para enganar aqueles que estão tentando destruir sua floresta, Curupira se abaixa para beber água em um riacho, vê seu reflexo na água e começa a pensar que há muito tempo não se observava, pois estava sempre lidando para manter seus domínios seguros, tarefa cada vez mais exigente. Olhando com cuidado sua imagem que tremulava na água corrente do rio, parecia que era outro que lhe devolvia o olhar, estranho a si mesmo, lembrou-se do homem que estava tentando encontrá-lo e seu mapa. Resoluto, decide que é hora dele também empreender sua busca, algo estava mudando em sua floresta que ele precisava descobrir e, para isto, demandava traçar seu próprio mapa. Assim, ele se põe a caminhar e em suas andanças, o Curupira chega a uma grande cidade brasileira e se depara com pessoas fantasiadas de bruxas, outras de vampiro, um grupo caminha um andar arrastado imitando zumbis. As vitrinas, *outdoors* e murais das escolas expõem imagens de uma abóbora com um sorriso assustador, acompanhadas de uma estranha palavra: halloween. Curioso, ele começa a indagar as pessoas, quer entender tudo aquilo. “Esta escrito em inglês, mas é a comemoração do dia das bruxas,” informam alguns. Bruxas, vampiros, zumbis, abóboras sorridentes, celebração de uma tradição estrangeira, o Curupira tenta entender porque sua história não é mais contada como antes e se questiona como estariam o saci, a mula sem cabeça, o boitatá e tantos outros. Uma certeza, porém, nosso personagem-Programa carrega: teria que se lançar pelo mundo, romper fronteiras e procurar em outros espaços e tempos as pistas para entender o que estava acontecendo.

Esta pequena narrativa busca ilustrar o fato de que as políticas públicas são processos de alto grau de complexidade, desenvolvendo-se em muitas dimensões que se entrecruzam e exercem influência umas sobre as outras entretecendo uma totalidade em permanente movimento. De forma ampla, quando analisamos um Programa com as dimensões do Pronatec podemos identificar a atuação de fatores tão dispares como uma agenda globalmente estabelecida pela atuação protagonista dos OIs, passando pela disputa de concepções entre grupos de poder no cenário nacional e regional, até chegar naquela pessoa que efetivamente participa de um dos cursos oferecidos e as possíveis mudanças que isto possa acarretar em sua vida. Cada uma dessas dimensões apresenta elementos importantes para a compreensão do Programa que, num processo de totalização, adquirem novos sentidos quando trabalhadas conjuntamente a partir da dialética parte-todo explicitada no capítulo anterior.

Parte deste movimento dialético é a necessidade de estabelecer a clivagem do fenômeno que está sendo observado em partes diferenciadas, possibilitando, em um

primeiro momento, a manifestação de distintos elementos, inicialmente opacos por um todo indiferenciado, para, posteriormente, serem retomadas conjuntamente, ressignificando este mesmo todo. Este processo de reconhecimento que os fenômenos sociais, e, por conseguinte, as políticas públicas são operacionalizados em diferentes dimensões que atuam conjuntamente e de forma integrada, remete o pesquisador para, em um primeiro momento, definir diferentes escalas para realizar sua análise, cada uma delimitando um campo específico de variáveis. Esta delimitação será sempre uma abstração, pois, na realidade, os fenômenos não se dão em níveis hierarquizados que possam ser sobrepostos ou organizados de forma linear, por exemplo, do maior para o menor, do mais simples para o mais complexo, do macro para o micro. Todas as dimensões, interagindo permanente, se encontram em cada uma das partes, apesar de, normalmente, estarem ocultas pela face aparente do fenômeno.

Neste sentido, este capítulo se inicia com a apresentação de um reduzido debate sobre a escala e seu papel na interpretação dos fenômenos sociais. Tal debate visa contribuir para a localização deste capítulo no conjunto da pesquisa, a qual se propõe analisar as múltiplas dimensões que constituem o Pronatec. Portanto, o objetivo central deste capítulo é, utilizando uma escala global, sistematizar alguns elementos da particularidade do atual momento do sistema do capital destacando os elementos mais diretamente vinculados às alterações no mundo do trabalho e seus reflexos na formação profissional.

Neste sentido, a questão da escala, discussão basilar da ciência geográfica, adquire um potencial heurístico importante para o entendimento dos fenômenos sociais na perspectiva de totalidade. Para isto é fundamental libertá-la da redução conceitual que a limita ao seu aspecto matemático de redução ou ampliação do real a ser representado, é compreender a escala na sua dimensão estratégica de “aproximação do real, que inclui tanto a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno, o que a define como problema dimensional, como a complexidade dos fenômenos e a impossibilidade de apreendê-los diretamente, o que a coloca como um problema também fenomenal” (CASTRO, 2007, p. 118). Ou seja, a escala utilizada para a análise de um fenômeno colocará em evidência determinados elementos e suas relações e, ao mesmo tempo, ocultará outros, pois, como afirma Milton Santos (2008, p. 151), “a escala é um limite e um conteúdo, que estão sempre mudando, ao sabor das variáveis dinâmicas que decidem sobre o acontecer regional ou local”.

Nesta mesma vertente de ampliação das dimensões relacionadas ao conceito de escala e sua aplicabilidade para entender os fenômenos sociais, Yves Lacoste (1989) resgata que alterações na escala determinam mudanças quantitativas e qualitativas naquilo que se observa. Essas mudanças, se não levadas em consideração, podem provocar deformações ou ocultações de fatores que atuam sobre o fenômeno observado, acarretando uma limitação na análise realizada. Portanto, como lembra Castro (2007, p. 127) não se deve “confundir a escala, medida arbitrária, com a dimensão do que é observado” e, na sistematização proposta pela autora: “1) não há escala mais ou menos válida, a realidade está contida em todas elas; 2) a escala da percepção é sempre ao nível do fenômeno percebido e concebido [...]; 3) a escala não fragmenta o real, apenas permite a sua apreensão” (CASTRO, 2007, p. 132). A autora conclui que, para entender fenômenos sociais complexos, cada escala de observação apontará para determinadas relações que acabam por redefinir o próprio fenômeno, ou seja, como indicado anteriormente, “quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões” (CASTRO, 2007, p. 137).

Esta preocupação de perceber os fenômenos a partir da interação permanente e concomitante de várias dimensões evitando privilegiar uma escala exclusiva de análise é reforçada por Lacoste (1989, p. 81), ao afirmar como indispensável “que nos coloquemos em outros níveis de análise, levando em consideração outros espaços. Em seguida é necessário realizar a articulação dessas representações tão diferentes”. Santos alerta, porém, que esta articulação de diferentes escalas não deve ser compreendida como uma simples sobreposição de níveis de atuação dos elementos de um fenômeno social, mas sim, ao fato de, por ser histórico, estarem ligados ao “movimento de uma totalidade superior à do lugar em que se instalam” (SANTOS, 2008, p. 152). Portanto, “a análise apenas efetua uma separação lógica, a fim de permitir um melhor conhecimento do real. O espaço [e por extrapolação todos os fenômenos sociais], como realidade, é uno e total” (SANTOS, 2008b, p. 85).

É importante realçar que esta sistematização não reduz os processos globais ao papel de cenário no qual se desenrolam as políticas públicas nacionais, mas pelo contrário, busca compreendê-los como integrante das ações e iniciativas que caracterizam essas políticas, atuando, entre outras dimensões, na padronização de pressupostos teóricos, na naturalização de contextos e na priorização de formas específicas de execução e financiamento.

Apesar de uma tônica maior nos elementos econômicos, a análise destes movimentos globais propõe amalgamar um conjunto mais ampliado de aspectos, pois, como afirma Evaldo Vieira (1992, p. 15), o exame da política econômica e da política social, dentro do capitalismo, deve basear-se nas contradições do desenvolvimento da história e “em nível lógico, tal exame mostra as vinculações destas políticas com a acumulação capitalista. Em nível histórico, verifica se consistem em respostas às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não”. Portanto, para o autor em referência, as políticas econômicas e as políticas sociais, como as de educação, as de saúde e as de habitação, constituem-se em uma unidade, expressam mudanças nas relações entre os diversos segmentos da sociedade e evidenciam a ação do Estado para possibilitar a expansão do sistema do capital em um determinado país.

Reforça-se, dessa forma, a profunda integração entre as políticas econômicas e sociais, a ponto de se distinguirem apenas formalmente, pois “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular do capital” (VIEIRA, 1992, p. 21). Assim, pesquisar políticas públicas deve passar, metodologicamente, pelo reconhecimento da trajetória da política, desde sua concepção até sua execução, buscando identificar os diferentes sujeitos que participaram desse movimento e suas desiguais formas de atuação e capacidade de interferência. Muito mais do que compreender se as diretrizes gerais e regionais são capazes ou não de modelar a realidade social, dependendo da vontade do governo – sendo que a própria vontade do governo é componente integrante das políticas econômicas e sociais – a análise das políticas econômicas e sociais deve considerar que “o movimento da história destas e o de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise” (VIEIRA, 1992, p. 26).

Para melhor explicitar os elementos evidenciados com a utilização de uma escala global para interpretar a atual organização do sistema do capital em sua interação com o mundo do trabalho e, portanto, com a qualificação profissional, este capítulo é dividido em duas seções. A primeira seção, baseando-se na sistematização elaborada por Vera Peroni ao longo de sua produção teórica (2015b; 2013b; 2012; 2010; 2006; 2003), tem como foco as estratégias implantadas pelo sistema do capital – reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo e Terceira Via – para superar sua crise estrutural, especialmente a partir da década de 1970, que, em conjunto, acabaram por redefinir o papel do Estado com forte impacto sobre a dinâmica de concepção e execução das

políticas sociais. Também integra esta seção uma discussão, a partir da obra de John Clarke e Janet Newman (2006), sobre a configuração do Estado gerencialista, que, ao propor uma maior participação do setor privado na gestão pública, quer diretamente, com a privatização direta de ativos estatais ou o repasse de recursos públicos, via parcerias, para a execução dos serviços, quer indiretamente, com a incorporação dos valores e procedimentos do mercado como referencia central para a gestão pública, dialoga com muitos dos aspectos característicos do Pronatec.

Colocar em relevo a atuação dos OIs neste processo, em especial no protagonismo dessas instituições na estruturação de uma agenda global que padroniza tanto a identificação dos problemas quando suas possíveis soluções é o objetivo da segunda seção deste capítulo. Para isto serão analisados documentos elaborados por diferentes OI, todos anteriores a implantação do Pronatec, buscando evidenciar a influência dos mesmos na elaboração do Programa, com destaque à indicação das parcerias público-privadas como estratégia central para a oferta dos serviços públicos, em especial da educação profissional.

Estas seções, em seu conjunto, buscam explorar alguns aspectos que a utilização de uma escala global possibilita observar e que, somados a outros, permitem compreender o Pronatec de forma ampliada e numa perspectiva de totalidade. Retomando a narrativa do personagem-Programa, inicia-se aqui a jornada do Curupira para muito além de seus domínios em busca de indicativos e respostas que, em seu retorno, possibilitem que ele compreenda melhor o que está acontecendo em sua floresta.

3.1 CRISE DO CAPITAL E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: ALGUNS IMPACTOS SOBRE O MUNDO DO TRABALHO E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A perspectiva de estarmos atravessando um momento de crise econômica, tanto mundial quanto localmente, tem dominado os noticiários nos meios de comunicação de massa e alimentam o debate na sociedade. De forma geral, o discurso aponta para o fato de que todas as mazelas que caracterizam este momento – estagnação econômica, inflação, desemprego, perda de direitos sociais, entre outras – podem ser sobrepujadas desde que tomadas medidas corretas, sendo, portanto, um momento pretensamente provisório e que demanda decisões. David Harvey (2014b, p. 65) alerta, porém, que as

crises, além de serem inerentes ao desenvolvimento do sistema do capital, são necessárias para restabelecer um equilíbrio sempre precário das contradições próprias da acumulação do capital, portando-se como “os racionalizadores irracionais de um capitalismo sempre instável”. Sendo as crises momentos de fazer opções, o autor reforça que as racionalizações acabam sendo determinadas, para cada momento histórico, “pela relação das forças de classe e das concepções mentais sobre o que poderia ser possível” (HARVEY, 2014b, p. 65).

Nesse sentido, tanto as causas quanto o estabelecimento de alternativas de solução para a crise acabam sendo limitadas àquelas que favorecem a permanente expansão do capital, pois, como caracteriza István Mészáros (2015b, p. 168), o sistema do capital, para além de estar fundamentado em um conjunto de estratégias econômicas, é “um modo de reprodução sociometabólica multifacetada e onibrangente, que afeta profundamente todo e cada aspecto da vida, desde o diretamente material/econômico até as relações culturais mais mediadas”. Ao analisar mais estritamente o capitalismo das últimas décadas, Bob Jessop (2005, p. 11) reconhece que, devido ao processo de acumulação ampliar-se de forma crescente no mundo, “sua dinâmica torna-se mais ecologicamente dominante na formatação da evolução global dos sistemas sociais e da vida cotidiana”. Devido a isto, Jessop (2005, p. 29), salienta a capacidade do capital em geral ou determinadas frações dele, “de conduzir a evolução de outras ordens institucionais de acordo com as demandas da acumulação do capital, quer através do enorme poder estrutural ou através de capacidades estratégicas específicas”. Este processo, segundo o autor, conduz a “commodificação”¹⁰ das atividades políticas, educacionais, de saúde e científicas, entre muitas outras, de modo que eles venham a ser principal e diretamente orientadas para oportunidades de lucros” (JESSOP, 2005, p. 29).

Reforçando este entendimento, Mészáros (2006, p. 96), afirma que todas as coisas, inclusive os seres humanos, devem “provar sua viabilidade produtiva”. Aprofundando essa questão e seus reflexos sobre as políticas sociais, Mészáros afirma:

Não se pode imaginar sistema de controle mais inexoravelmente absorvente - e, neste sentido, ‘totalitário’ - do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais

¹⁰ No original, *commodification*.

aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos. (MÉSZÁROS, 2006, p. 96, grifos do autor).

Originada desse caráter "totalitário" e com a intenção de garantir sua reprodução ampliada e contínua, ocorre uma fragmentação da estrutura do sistema do capital, separando a produção de seu controle, consumo e circulação. De modo consequente, surgem conflitos fundamentais de interesse entre as forças antagônicas do capital e do trabalho, os quais não podem ser eliminados precisamente por serem estruturais. Para poder justificar a sua supremacia e desfocar os seus defeitos estruturais, o sistema sociometabólico passa a não tratar as causas como tal e centra a explicação das contradições apenas nos efeitos e nas consequências. Assim, Mészáros (2006) aponta que qualquer movimento feito no sentido de resolver de forma efetiva essas contradições levaria ao questionamento do próprio sistema em si, por isso o enfoque permanente em remediar, de forma tópica, apenas as consequências, mesmo em suas mais sérias crises. Isto leva ao fato de os apologistas do capital reduzirem o tempo histórico à dimensão única de um "eterno presente" (MÉSZÁROS, 2015b, p. 23), e considerarem que o passado não é nada além da

[...] projeção progressiva e a cega justificação do presente estabelecido; e o futuro é apenas a extensão autocontraditória atemporal da 'ordem natural' do aqui e agora – por mais destrutiva, e, por conseguinte, também autodestrutiva – encapsulada no ditado reacionário e negligente, constantemente repetido, segundo o qual 'não há alternativa'. Perversamente, supõe-se que isso deva resumir o futuro. (MÉSZÁROS, 2015b, p. 23, grifos do autor).

Portanto, a crise econômica que atravessamos está inscrita na estrutura do sistema do capital e se relaciona com sua determinação mais profunda de ser orientado para a expansão e movido pela acumulação. Essa determinação está relacionada à característica de incontabilidade do capital, que, ao escapar de significativo grau de coordenação humana, exige que tudo se ajuste a sua dinâmica totalizadora e reduz as possibilidades de intervenção aos "imperativos da concorrência, da maximização dos lucros e da acumulação, que inevitavelmente exigem a colocação do valor de troca na frente do valor de uso e do lucro na frente das pessoas" (WOOD, 2014, p. 24).

É a partir desta perspectiva que as estratégias que o capital vem implantando a partir da década de 1970 para superar sua crise estrutural (MÉSZÁROS, 2002; ANTUNES, 2009; HARVEY, 2001) serão analisadas. Na sistematização elaborada por

Peroni (2015b, p.17), estas estratégias de superação “– neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais”. A autora alerta, porém, que mais do que interpretar estas estratégias em uma dimensão global, a preocupação central deve ser compreender “as especificidades e regularidades vivenciadas pelos países, levando em consideração tanto a sua historicidade quanto a correlação de forças políticas atuais, relacionando assim o particular e o universal, o local e o global” (PERONI, 2010, p. 5). Este direcionamento considera que, ao interagirem com as realidades locais, os movimentos universais assumem características particulares que interferem diretamente sobre o desenho das políticas sociais e, ao mesmo tempo, pela reiteração de elementos nas diferentes formas que esta interferência assume, acabam por validar a essência totalizadora do sistema do capital.

Essas estratégias estão articuladas à agudização do intrincado contexto da crise do capitalismo a partir dos anos 1970, do qual Ricardo Antunes (2009) destaca como seus traços mais evidentes: (i) a queda da taxa de lucro causada, entre outros fatores, pelo aumento do custo da força de trabalho; (ii) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; (iii) a hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos; (iv) a maior concentração de capitais graças às fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas; (v) a crise do "Estado do bem-estar social" e dos seus mecanismos de funcionamento; (vi) o incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

Uma das marcas do modelo taylorista/fordista: a rigidez, acabou por não apresentar mais os requerimentos necessários para que o sistema do capital garantisse seu movimento de expansão e acumulação demandando uma reestruturação. Esta nova organização produtiva, denominada por Harvey (2001) como “acumulação flexível”, fundamenta-se na flexibilidade e está apoiada, entre outros elementos, nas recentes tecnologias e nos meios de informação, na supremacia do capital financeiro, na hegemonização de processos, produtos, mercados e formas de consumo, que, em seu conjunto, compõem novos papéis para o tripé capital-trabalho-Estado.

Modelo icônico deste processo de reestruturação produtiva, o toyotismo, surgiu como forma de adaptar a empresa automobilística *Toyota Motor Company* ao contexto de escassez de matérias primas, de força de trabalho e da defasagem tecnológica que caracterizou o Japão no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Segundo Paula

Regina Pereira Marcelino (2004, p. 81), muito mais do que inovação em aspectos tecnológicos e organizacionais, a principal diferença deste modelo em relação ao fordismo/taylorismo está assentada na “utilização contínua dos saberes e de toda a gama de modos de fazer e entender o processo produtivo dos operários para a otimização da produção”. Segundo Geraldo Augusto Pinto (2007), este processo levou a fusão de atividades e, ao contrário da especialização que caracterizou o taylorismo/fordismo, levou os operários, agora multifuncionais ou polivalentes, a “desenvolver múltiplas capacidades, que, ao final, seriam reaproveitadas no cotidiano do trabalho, com aumento de produtividade” (PINTO, 2007, p. 76). Desta forma, cada trabalhador acabava por ser responsabilizado por “atividades de execução, controle de qualidade, manutenção, limpeza, operação de vários equipamentos simultaneamente, dentre outras atividades” (PINTO, 2007, p. 53). Estas alterações no papel do trabalhador, previsto para atender às demandas da produção no regime de acumulação flexível, passam a requerer novas qualificações "com ênfase na solução de problemas, nas respostas rápidas e, com frequência, altamente especializada, e na adaptabilidade de habilidades para propósitos especiais" (HARVEY, 2001, p. 146).

Esta nova perspectiva para a incorporação da experiência e conhecimento dos operários se consolida na organização do trabalho em grupos, os *team-works*, no qual as habilidades individuais de cada trabalhador – centrais para o modelo fordista – são suplantadas pela sua capacidade de trabalhar coletivamente (MARCELINO, 2004). Longe de possibilidades emancipatórias que a organização do trabalho de forma mais coletiva ou o reconhecimento e incorporação dos conhecimentos dos operários podem aludir, Marcelino afirma que o toyotismo buscou explorar ao máximo a força do trabalho e, para isso,

O capital precisava superar a resistência dos trabalhadores em ter sua força de trabalho ainda mais explorada, tanto pelo aumento da jornada de trabalho – situação comum nas indústrias “toyotistas” – quanto pelo aumento no ritmo e intensidade do trabalho. Era preciso construir esse novo consentimento, tornando os trabalhadores parceiros do projeto do capital a partir da persuasão. Uma parceria, contudo, em que os trabalhadores entrassem numa condição subalterna. (MARCELINO, 2004, p. 97, grifos do autor).

Este sistema que articulava aumento da exploração da força de trabalho com a criação de mecanismos para obtenção de consentimento, pode ser observado ao se analisar os impactos da implantação do toyotismo na organização produtiva brasileira. É

importante destacar que, desde seu surgimento na década de 1980, este modelo esteve sempre articulado com a manutenção de práticas fordistas (cfe. ANTUNES, 2004; MARCELINO, 2004; PINTO, 2007). Ele se constituiu em elemento importante para a intensificação da exploração da mão de obra e para a implantação das políticas neoliberais que caracterizam este período histórico. Como frisa Antunes (2009), as alterações das práticas de produção flexíveis atingiram diretamente o mundo do trabalho e desembocaram em um processo cada vez mais abrangente de precarização dos direitos trabalhistas. A inserção da desregulamentação, terceirização, as novas formas de gestão da força de trabalho, entre outros elementos, levaram à fragmentação da classe trabalhadora, tendo forte impacto nos processos de formação e qualificação profissional.

Com foco no contexto brasileiro e buscando apreender as conexões entre as novas relações de trabalho, a formação profissional e a estrutura produtiva na acumulação flexível, Acácia Zeneida Kuenzer (2007) apresenta a ideia-força da “exclusão includente”. Desdobrando o par dialético da exclusão-inclusão, a autora, em diálogo com Harvey (2001), apresenta um cenário no qual as empresas, para competirem no mercado globalizado, reestruturam seu quadro profissional mantendo apenas um reduzido número de trabalhadores estáveis, com boas condições de trabalho, política de benefícios e permanente qualificação científico-tecnológica e de gestão. Com a centralidade que o conhecimento passa a ter nos processos produtivos, esse núcleo central de trabalhadores altamente qualificados assegura as capacidades de adaptação e introdução de novas tecnologias e, devido “à relação permanente com o conhecimento, aliada à oportunidade de enfrentamento com situações complexas, ou eventos, lhes confere flexibilidade para dar conta da dinamicidade dos processos de trabalho intra-firma” (KUENZER, 2007, p. 1164). Conjuntamente, prepara-os para uma pronta recolocação no mercado de trabalho a qualquer momento.

Muito mais numerosos, porém, são, segundo Kuenzer,

[...] os grupos periféricos, compostos por trabalhadores cujas competências são facilmente encontradas no mercado e por toda a sorte de trabalhadores temporários e subcontratados, que apresentam baixa qualificação e alta rotatividade, uma vez que são incluídos/excluídos de ocupações precarizadas e intensificadas ao sabor das necessidades do mercado. Neste caso, a flexibilidade resulta da permanente movimentação de uma força de trabalho desqualificada, ocupada em tipos diversificados de trabalho precarizado, consumida predatoriamente ao longo das cadeias produtivas, onde e pelo tempo que se fizer necessária. (KUENZER, 2007, p. 1164).

Ao analisar essas duas pontas da organização do trabalho flexível, o núcleo central e reduzido de trabalhadores altamente qualificados e a amplitude dos que estão em situações precarizadas, Kuenzer (2007) estabelece uma importante relação dialética entre elas. Se, na ponta do mercado, tem-se a “exclusão includente”, referindo-se ao processo de excluir os trabalhadores para serem incluídos de forma precária, visando atender demandas ao longo da cadeia produtiva, na ponta da escola se configura a “inclusão excludente”, ao incluir os trabalhadores em propostas desiguais e diferenciadas que reforçam e justificam essa exclusão.

Em tal processo, o aumento de produtividade ocorre pela intensificação da extração de mais-valia relativa e absoluta¹¹, sendo que as empresas buscam, “ao longo das cadeias produtivas, a combinação ótima (nunca máxima, pois esta compromete o custo final do produto) entre investimento em ciência e tecnologia e consumo de trabalho humano” (KUENZER, 2007, p. 1166). Nesse sentido, sumariza a autora, essa integração dos sistemas de produção possibilita, “por meio da subcontratação organizada, que sistemas mais antigos, como o trabalho domiciliar, familiar, artesanal e paternalista, deixem de ser marginais e assumam um novo papel, passando a orgânicos e, portanto, fundamentais ao processo de acumulação” (KUENZER, 2007, p. 1166).

A configuração desses dois grupos de trabalhadores nas estruturas produtivas flexíveis, um núcleo central reduzido, formado por profissionais altamente qualificados, responsável por garantir a implantação dos novos processos gerenciais e tecnológicos e com garantias de direitos, e outro, bem mais numeroso, de trabalhadores para execução de tarefas específicas, que demandam pouca ou nenhuma formação, caracterizado por vínculos precários e reduzidos direitos trabalhistas, remete para o debate sobre a divisão entre trabalho simples e complexo.

Esta divisão é proposta por Marx (1996) ao desenvolver o conceito de mercadoria como central para o entendimento do sistema do capital, especialmente pela dialética que se estabelece entre o valor de uso e de troca desses produtos. O trabalho simples seria aquele que em média “toda pessoa comum, sem desenvolvimento especial, possui em seu organismo” (MARX, 1996, p. 173), enquanto o trabalho complexo demandaria um maior custo devido à necessidade de formação dos trabalhadores para a execução de atividades mais específicas dentro dos processos produtivos.

¹¹ Mais-valia é um dos conceitos fundamentais da economia política marxista, que consiste no valor do trabalho não pago ao trabalhador, e é dividida em relativa, quando acontece a intensificação do uso de tecnologia, diminuindo o tempo de trabalho necessário para a produção, ou absoluta, quando fundamentada na extensão da jornada de trabalho, levando a um aumento da produção por trabalhador.

Esta linha de argumentação é seguida por Lúcia Maria Wanderley Neves e Marcela Alejandra Pronko (2008) ao discutirem a formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. As autoras reforçam que

O trabalho simples e o trabalho complexo vão tendo suas características reconfiguradas, em boa parte, devido às mudanças na divisão técnica do trabalho e a decorrente hierarquização do trabalho coletivo, bem como das diferentes composições históricas das classes sociais. Essas alterações incessantes na configuração do trabalho simples e complexo, no capitalismo, estão relacionadas às necessidades do constante aumento de produtividade do processo de trabalho – mais especificamente da força de trabalho – e às necessidades de sua conformação ético-política às incessantes alterações das relações sociais capitalistas, tendo em vista a sua reprodução. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 23).

Portanto, sustentam as autoras (2008), se no surgimento do capitalismo industrial o trabalho simples estava vinculado a atividades basicamente práticas, com a evolução do processo produtivo, especialmente com a incorporação cada vez mais acelerada dos conhecimentos científicos à produção, ocorreu uma ampliação das necessidades educativas e formativas para o desenvolvimento do trabalho simples.

No atual momento histórico, no qual pode ser identificada a hegemonia econômica, social e cultural do capital e das classes que o representam, as alterações qualitativas na organização dos sistemas produtivos – destacando a mudança da base tecnológica de analógica para digital e a aplicação de inovações na circulação de informações e na comunicação – redesenham a formação para o trabalho simples. Além do aumento quantitativo da escolaridade básica e da estruturação de currículos voltados prioritariamente para o desenvolvimento de competências e habilidades técnicas, as novas determinações para a formação para o trabalho simples demandam a constituição “de uma nova sociabilidade das massas trabalhadoras que contribuam para a obtenção do seu consentimento ativo para as relações de exploração e dominação burguesa na atualidade” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 25).

Estas análises sobre as relações entre capital e trabalho e suas modificações ao longo do processo histórico estão vinculadas diretamente à estrutura do próprio sistema do capital que necessita, para garantia de taxas de acumulação permanentes, de estar conectado a fontes constantes de força de trabalho, o que Marx chamou de “exército industrial de reserva”. Segundo Harvey (2014b, p. 55), este exército “deve ser acessível, socializado e disciplinado, além, de ter as qualidades necessárias (isto é, ser flexível, dócil, manipulável e qualificado quando preciso)”. Neste processo, o Estado assume um

papel preponderante, sendo responsável “por garantir a força de trabalho em quantidades e qualidades adequadas (incluindo formação profissional, treinamento e docilidade política) em relação à demanda de trabalho corporativa” (HARVEY, 2014b, p. 60).

Porém, mesmo na posição de fiel da balança, o Estado não consegue remediar todas as contradições que aparecem no movimento autoexpansivo do sistema do capital e, por este ângulo e em diálogo com Mészáros (2015b, p. 146), o crescente desemprego estrutural vinculado à inserção de novas tecnologias nos processos produtivos, gera “um número cada vez maior de seres humanos supérfluos [em relação ao] seu maquinário de produção”, entra em conflito com a necessidade de incremento no contingente de consumidores. Assim, para garantir a ampliação dos lucros, que decrescem com a redução do consumo devido, entre outros fatores, ao aumento do desemprego e rebaixamento de salários, o sistema do capital, ao se reestruturar em arranjos flexíveis, acaba eliminando, “cruelmente, se necessário, a esmagadora maioria da humanidade do processo de trabalho” (MÉSZÁROS, 2015b, p. 146). Tudo isso ocorre em uma circularidade que expõe a faceta destrutiva deste sistema de controle sociometabólico.

Enfocando nas consequências desta questão sobre a luta de classes, Harvey (2014b, p. 82), sustenta que, na medida em que os trabalhadores “se tornam apêndices das máquinas que operam, menos margem de manobra têm, menos contam suas habilidades específicas e mais vulneráveis ficam ao desemprego induzido pela tecnologia”. Além disso, como alerta Jessop, por serem tratados como meros fatores de produção, portanto transformados em mercadoria comprada e vendida em um mercado supostamente livre os “trabalhadores acham difícil defender seus interesses coletivos na reprodução de sua força de trabalho – especialmente onde exista um grande grupo de trabalhadores desempregados, mas empregáveis” (JESSOP, 2005, p. 46, tradução nossa).

Estes processos integrantes da reestruturação produtiva, consolidados em mudanças organizacionais e tecnológicas na produção, redefinindo as demandas para a formação dos trabalhadores e impondo novas relações laborais baseadas na dialética exclusão-inclusão, estão organicamente articulados ao processo de globalização, outra estratégia do capital para superação de sua crise estrutural.

Para Jessop (2015, p. 113, tradução nossa), a globalização é um termo polissêmico e controverso que, “normalmente mais obscurece do que revela sobre as recentes mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais”, sendo utilizada para

abarcam “uma séria supercomplexa de processos multicêntricos, multiescalares, multitemporais, multiformes e multicausais” (JESSOP, 2015, p. 113). Segundo este autor, a globalização deve ser compreendida em suas dimensões estrutural e estratégica. Na dimensão estrutural abrange processos, por meio dos quais, “o aumento da interdependência global é criada por ações, organizações e instituições internas [...] de diferentes subsistemas funcionais (economia, leis, política, educação, ciência, esportes, etc.) e em diferentes esferas da experiência cotidiana” (JESSOP, 2015, p. 114). A dimensão estratégica da globalização está vinculada à tentativa de vários sujeitos em coordenar globalmente suas atividades a partir dos diversos subsistemas funcionais e/ou na experiência cotidiana de forma que esta “tentativa de coordenar suas atividades com outros busque produzir efeitos globais” (JESSOP, 2015, p. 115).

Buscando compreender as mudanças econômicas vinculadas à globalização, Harvey (2001) e Chesnais (1996) a relacionam diretamente à constituição de um mercado mundial de dinheiro e crédito, no qual a esfera financeira passa a comandar a destinação e repartição da riqueza socialmente produzida, solapando a esfera produtiva, apesar de ser essa última a origem de toda a riqueza. O capital monetário, devido ao volume que representa e a sua dinâmica particular, na qual predomina o retorno rápido do investimento, acaba por influenciar diretamente a organização das empresas e os centros de decisão capitalista na definição dos setores para investimento produtivo, com destaque para as telecomunicações, mídia, serviços financeiros e setor de saúde privado.

Aprofundando essa questão, Harvey (2006) aponta quatro alterações no cenário mundial atual que se originaram a partir de processos compreendidos sob o termo “globalização”. A primeira dessas alterações é a desregulamentação financeira, que, iniciada nos Estados Unidos no começo dos anos 1970, estende-se a todos os mercados mundiais e utiliza o argumento da globalização como uma virtude, como uma estratégia nova, escondendo, porém, tratar-se de um ajuste das políticas já implantadas desde Bretton Woods¹². A segunda alteração é a acelerada transferência e inovação tecnológica que, segundo o autor, se constitui na “força mais singular, e ao que parece inexorável, de promoção da globalização” (HARVEY, 2006, p. 90). A chamada “revolução da informação” é a terceira alteração, com a atuação de um sistema de mídia

¹² Em referência a cidade de Bretton Woods, Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos local em que foi realizada, em julho de 1944, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Reunindo representantes de 44 países, incluindo o Brasil, foi nesta conferência que, entre outras definições com decisivo impacto nas políticas econômicas posteriores, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

e de comunicações que gerou significativas mudanças na organização da produção e na forma de consumir. A globalização altera a própria formatação de novos desejos e necessidades, apontando para uma “democratização libertária propiciada pela Internet” que se contradiz pela monopolização dos meios de comunicação (HARVEY, 2006, p. 90). A última das alterações relacionadas à globalização é a diminuição dos custos e do tempo de transporte de mercadorias e pessoas que libertou “todo gênero de atividades de restrições espaciais precedentes” (HARVEY, 2006, p. 91).

O geógrafo britânico vincula a globalização com a própria natureza do capitalismo que demanda permanente “reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como de intensificação) como solução parcial para suas crises e seus impasses” (HARVEY, 2006, p. 80). Nesse sentido, ao considerar a globalização como um processo histórico inerente ao próprio movimento do sistema do capital, Harvey (2006) se aproxima da análise realizada por Marx e Engels (2001), ainda no século XIX, que para manter suas taxas de lucros, a burguesia – entendida aqui como classe social impulsionadora do sistema do capital – necessitava expandir seus limites e impor sua dinâmica ao conjunto dos diferentes países. Como destacam Marx e Engels,

[...] pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita a produção e o consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou da indústria sua base nacional. As antigas indústrias nacionais foram aniquiladas e ainda continuam a ser nos nossos dias. São suplantadas por novas indústrias cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas: essas indústrias não empregam mais matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais longínquas regiões, e seus produtos acabados não são mais consumidos somente *in loco*, mas em todas as partes do mundo, ao mesmo tempo. As antigas necessidades, antes satisfeitas pelos produtos locais, dão lugar a novas necessidades que exigem, para sua satisfação, produtos dos países e dos climas mais remotos. A auto-suficiência e o isolamento regional e nacional de outrora deram lugar a um intercâmbio generalizado, a uma interdependência geral entre as nações. Isso vale tanto para as produções materiais quanto para as intelectuais. (MARX; ENGELS, 2001, p.29-30).

Desdobramento deste movimento totalizador do capital em seu impulso intrínseco de expansão e acumulação, a globalização em sua fase atual apresenta como uma de suas principais características a velocidade na qual os diferentes setores e atividades acabam sendo absorvidos, bem como o alcance espacial destas mudanças (JESSOP, 2015). Neste sentido, o setor educativo, desde as normas legais, políticas públicas, propostas pedagógicas e curriculares, até chegar ao mundo simbólico das comunidades escolares, sofre pressão para alteração de suas práticas, adaptando-as as

demandas do mercado. Romualdo Portela indica quatro consequências principais da globalização da educação, destacando que elas são atravessadas por tensões e contradições:

[...] a crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; b) a crescente introdução de tecnologias no processo educativo, por meio de softwares educativos e pelo recurso à educação a distância; c) a implementação de reformas educativas muito similares entre si na grande maioria dos países do mundo; d) a transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor. (PORTELA, 2009, p. 740).

Estas consequências serão aprofundadas na próxima seção deste capítulo, a qual enfoca a atuação protagonista dos OIs como agentes privilegiados da globalização em sua fase contemporânea e os mecanismos por eles operados para influenciar na formatação das políticas para a educação profissional. Por ora, o objetivo é compreender a globalização como um fenômeno multidimensional, próprio da determinação central do sistema do capital voltado para a expansão e acumulação, e que apresenta como marcadores importantes o predomínio do setor financeiro na economia, a crescente importância da inovação tecnológica e da circulação de informações e o seu desdobramento em todos os setores e áreas públicas ou privadas.

Articulado com a reestruturação produtiva e a globalização, o neoliberalismo também se caracteriza como estratégia utilizada pelo capital para superar sua crise estrutural, pois, como afirma Vera Peroni:

[...] da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que um modo de vida total, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito da produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo. (PERONI, 2003, p. 26).

O neoliberalismo, portanto, é a ideologia que amalgama e catalisa o conjunto de processos colocados em movimento pelo sistema do capital com o objetivo de retomar o crescimento das taxas de lucro e romper com o "consenso keynesiano". Marilena Chauí (2011, p. 313) sistematiza as políticas neoliberais, adotadas pelos governos neoconservadores, em especial os governos Thatcher e Reagan nos anos de 1980, e propagadas pelos OIs, como "abolição dos investimentos estatais na produção, abolição

do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização”.

Além dessas características, as políticas neoliberais incluem, no aspecto macroeconômico, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos e a desregulamentação (CHANG, 2004). No aspecto institucional, afirmam um conjunto de “boas instituições”, todas espelhadas nas existentes nos países desenvolvidos, em especial nos anglo-saxônicos, entre as quais “incluem-se a democracia, a burocracia ‘boa’, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente)” (CHANG, 2004, p. 12).

Harvey (2014) interpreta o neoliberalismo e as políticas que o caracterizaram como, ao mesmo tempo, um projeto “utópico” e político. Utópico por propor, teoricamente, um plano para reorganizar o sistema do capital e superar sua crise estrutural, retomando a acumulação global – o que não se efetivou na prática econômica. Político por reestabelecer as “condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas [...com] notável sucesso na restauração ou, em alguns casos (a Rússia e a China, por exemplo), na criação do poder de uma elite econômica” (HARVEY, 2014, p. 37). Para este fim, foi impulsionada uma “forte expansão da atividade e do poder no mundo financeiro. Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pode florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços” (HARVEY, 2014, p. 41).

Uma vertente para explicar a força totalizadora do neoliberalismo e sua capilaridade no contexto global é apresentada por Harvey (2014, p. 15) ao afirmar que um modo de pensamento prepondera quando sua estrutura conceitual consegue mobilizar “nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos” e, neste sentido, o neoliberalismo se articula a partir de dois ideais políticos muito fortes: da dignidade humana e da liberdade individual. Esses valores, segundo seus apologistas, estavam ameaçados “não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos” (HARVEY, 2014, p. 15). Desta forma, ocorre uma redução na compreensão sobre estes valores e a liberdade

passa se resumir a possibilidade de “escolha do consumidor, não só quanto a produtos particulares, mas também quanto a estilos de vida, formas de expressão e uma ampla gama de práticas culturais” (HARVEY, 2014, p. 52). Esse processo de neoliberalização, segundo Harvey (2014, p. 52) visava estabelecer, política e economicamente, uma “cultura populista neoliberal fundada no mercado que promovesse o consumismo diferenciado e o libertarianismo individual”.

Esta constituição de uma cultura neoliberal, operando de forma efetiva no nível simbólico e de subjetivação dos sujeitos, prescreveu os valores econômicos do mercado para toda a sociedade. Desta forma, ocorre a transformação de uma suposta sociedade de consumidores, característica do modelo fordista, para uma sociedade de empresas “induzindo os indivíduos a modificarem a percepção que têm de suas escolhas e atitudes referentes às suas próprias vidas e às de seus pares, de modo a que se estabeleçam cada vez mais entre si relações de concorrência” (COSTA, 2009, p. 178).

Caracterizada, entre outros elementos, por sua apropriação e ressignificação de valores significativos para a humanidade, como a liberdade, pelo estabelecimento de uma normatização social com base na concorrência entre os indivíduos, agora empresas de si mesmos, pela transformação de direitos sociais em serviços ofertados conforme as leis de mercado e pela atuação protagonista da elite mundial para reforçar sua dominação de classe, a força totalizadora do projeto neoliberal não foi suficiente para cumprir a promessa de superação da crise econômica. Francisco Oliveira (1988), em sua importante pesquisa sobre o surgimento do antivalor, já antevia a crise fiscal e o aumento do déficit público com a internacionalização produtiva e financeira, no bojo da reestruturação produtiva e da globalização, devido ao rompimento do padrão de financiamento público do Estado de Bem-estar, anteriormente assentado em uma circularidade nacional. Nas palavras do autor:

[...] a circularidade anterior [referindo ao Estado de Bem-estar] pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou os fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. (OLIVEIRA, 1988, p. 13).

Neste sentido, Oliveira (1988), a partir dos indícios disponíveis na época, identificava que a crise econômica, em sua formatação contemporânea e articulada pelas concepções neoliberais, não é causada por processos exógenos ao capital, com o Estado

e as políticas sociais como fonte principal dos desequilíbrios, mas consequência das próprias estratégias colocadas em curso pela classe dominante para restaurar suas margens de lucro. Décadas mais tarde, Jessop retoma que

Apesar de toda campanha publicitária e exuberância irracional na corrente narrativa da flexibilidade, globalização, ‘nova economia’ do conhecimento e pós-fordismo, não suspendeu as contradições, dilemas ou conflitos do capitalismo. De fato, a expansão da lógica econômica do capitalismo e competitividade econômica incluindo cada vez mais fatores anteriormente considerados como ‘extra-econômicos’ servem realmente para estender o escopo dessas contradições, dilemas e conflitos, tornando-os mais completamente impressos nas relações sociais mais gerais. (JESSOP, 2015, 103, grifos do autor, tradução nossa).

Esta avaliação da incapacidade das políticas neoliberais de retomarem o crescimento econômico global, apresentada por Oliveira (1988), Jessop (2015) e Harvey (2014), é reafirmada pelos dados apresentados por Thomas Piketty (2014) sobre a desigualdade de renda nos Estados Unidos. Em uma série histórica que abrange de 1910 a 2010, Piketty (2014, p. 31) demonstra o aumento significativo da concentração da riqueza naquele país com a participação do décimo superior da renda nacional estadunidense passando “de 45-50% nos anos 1910-1920 para menos de 35% nos anos 1950 [...] depois voltou a subir de menos de 35% nos anos 1970 para 45-50% nos anos 2000-2010”.

Entretanto, somente a compreensão do neoliberalismo, seus pressupostos e contradições, não consegue abarcar as complexas relações que se estabeleceram no mundo e, de forma especial, no Brasil a partir dos anos de 1990. Na perspectiva defendida por Kátia Regina de Souza Lima e André Silva Martins (2005) e corroborada por Peroni (2006) é fundamental dialogar com o projeto político da denominada Terceira Via que, ao colocar-se como alternativa aos limites do neoliberalismo e à insuficiência da socialdemocracia europeia, procura estabelecer uma nova agenda político-econômica para o mundo, sem romper com o sistema do capital. Surgida na Inglaterra, a partir das reformas do *Labour Party*¹³ propostas por Tony Blair no final dos anos 1990, a Terceira Via, teve forte influência sobre o Plano de Reforma do Estado, elaborado por Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e

¹³ Segundo Antunes (2009), o *Labour Party* correspondia ao “braço político” do movimento operário e sindical inglês e sofreu profunda transformação em 1994, com o debate liderado por Tony Blair e que levou a sua substituição pelo *New Labour* no qual foi limitado, ao máximo, o vínculo com os sindicatos e com o socialismo.

Reforma do Estado, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Como afirma CHAUI (2011, p. 332, grifo da autora), “o ideário da ‘terceira via’ esteve explicitamente presente como orientação e horizonte dos dois governos da presidência da república de Fernando Henrique Cardoso”.

Reforçando esses elementos, Lima e Martins (2005), afirmam que a Terceira Via defende que o Estado, para se adaptar às mudanças na economia, na sociedade e na cultura, não deve ser nem “mínimo” nem “máximo”, mas, sim, um Estado “necessário”. Para desempenhar esse novo papel, a renovação do aparelho estatal deve incorporar e desenvolver a “descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51). Para isso, é necessário desenvolver uma governabilidade que articule a esfera estatal e a esfera privada, em escala nacional e internacional, com um mesmo propósito: garantir a expansão do capital. Como reforçam os autores, trata-se de um duplo reconhecimento de que, “primeiramente, o capitalismo não sobrevive sem o Estado; em segundo lugar, o Estado deve estar a serviço do capitalismo” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51).

Comparando os pressupostos da Terceira Via e do neoliberalismo, Peroni (2012) identifica regularidades e diferenciações entre os dois conjuntos de ideias. A principal regularidade está na identificação de que a crise econômica atual se origina no Estado, que gastou muito e sem eficiência, portanto, deve se retirar da execução das políticas sociais. Para ambos os pressupostos, a principal maneira de redesenhar o Estado é com a incorporação de uma gestão gerencial e se fundamentam em uma perspectiva individualista, na qual “cada indivíduo é responsável por abrir o seu caminho, e as transformações ocorrerão na esfera pessoal, e não societária – mesma concepção da teoria do capital humano, que reforça o individualismo e a meritocracia” (PERONI, 2012, p. 22). As diferenciações abarcam: (i) a concepção de Estado a ser redesenhada, sendo que para o neoliberalismo o aparelho estatal deve ser reduzido ao máximo, privatizando a oferta dos serviços sociais, já a Terceira Via propõe reformar o Estado, com a incorporação da lógica do mercado na gestão pública; (ii) a concepção de democracia, com o neoliberalismo considerando-a um fator de risco para os interesses do capital e, portanto, devendo ser controlada tendo em vista que sua eliminação teria um custo social muito elevado, enquanto a Terceira Via propõe a redefinição da democracia, com a ampliação da participação da sociedade civil, sendo esta, reduzida a um conjunto de grupos empreendedores que devem assumir a execução das políticas

sociais; e, (iii) a estratégia para execução das políticas sociais, que, conforme Peroni (2012, p. 22) deve ser realizada, “para os neoliberais, através da privatização (mercado), e para a Terceira Via, pelo terceiro setor”.

Focalizando nos impactos desses dois conjuntos de ideias sobre a gestão da educação, Peroni (2012, p. 25), partindo de uma concepção de democracia lastreada pela “não separação entre o econômico e o político, e como a materialização de direitos e igualdade social”, reivindica direitos sociais universais e questiona quem deve assegurá-los. Para a autora:

[...] o poder público tem esse dever, mas, para o neoliberalismo e a Terceira Via, o Estado não deve mais ser o executor, repassando as políticas sociais ou para o setor privado ou para o terceiro setor; desse modo, acabam-se retirando os direitos já conquistados ou em processos de materialização. (PERONI, 2012, p. 25).

Todos os processos analisados – reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo e Terceira Via – desaguam na reestruturação do Estado, visando adaptá-lo às demandas do capital para superar sua crise. É importante enfatizar que apesar das propaladas virtudes do mercado como regulador da sociedade, na fantasia discursiva dos representantes mais radicais da direita sobre a necessidade do “recoo das fronteiras do Estado”, identificada por Mészáros (2015b, p. 57), o aparato estatal é “exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2006, p. 106). Isto está relacionado ao fato de ser função primordial do Estado “exercer o ‘controle abrangente’ sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado” (MÉSZÁROS, 2006, p. 107, grifos do autor). Ou seja, exatamente por estar constituído a partir da contradição central entre capital e trabalho, gerando uma dissociação incontrolável entre a produção, consumo e circulação, ou, visto de outro ângulo, entre os interesses particulares e os comunitários (HARVEY, 2006b), o sistema demanda para “assegurar a expansão do capital na escala exigida [...] a administração de doses cada vez maiores da ‘ajuda exterior’ do Estado, em uma ou noutra forma” (MÉSZÁROS, 2015b, p. 57, grifos do autor).

Peça central no desenvolvimento do sistema do capital, o Estado deve ser compreendido como uma entidade complexa e que, como sistematiza Jaime Osório:

[...] é muito mais do que dominação de classes. Mas ‘é essencialmente dominação de classes’. O Estado é muito mais do que condensação de relações de poder, mas ‘é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder’. O Estado é muito mais do que relações que conformam uma comunidade, ‘mas é essencialmente uma comunidade, porém ilusória’. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas ‘é principalmente violência concentrada’. (OSÓRIO, 2014, p. 17).

Devido a estas características, para Osório (2014, p. 18), o “Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda a sociedade”. Portanto, quando aborda o Estado, o autor (2014, p. 21) está se referindo “a uma condensação particular de redes de relações de força numa sociedade, as quais permitem que sejam produzidas e reproduzidas relações de exploração e dominação”. Porém, ao analisar sua formatação capitalista, Osório (2014, p. 51) considera que mesmo dotado de movimento e expressar uma correlação de forças, o estado atua no sentido de fortalecer a dominação de classe, tendo, portanto, “um papel ativo na luta de classes a favor da integração e da organização das classes dominantes e da dispersão e desarticulação das classes dominadas”.

Sem deixar de reconhecer seu papel estrutural na garantia da expansão do sistema do capital, Harvey (2006b) concebe o Estado enquanto relação e processo, portanto dotado de movimento, carregado de contradições e atravessado por conflitos. Estes conflitos podem ser identificados tanto nas disputas entre diferentes grupos no interior da própria classe dominante pela condução de políticas setoriais – mas dentro do limite de garantir a hegemonia, enquanto bloco histórico, na condução geral das relações de poder na sociedade –, quanto na incorporação de demandas das classes dominadas. Nesta linha de raciocínio, Harvey (2006b, p. 87) aponta que uma atribuição central do Estado é “organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores (padrões mínimos de vida e condições de trabalho, por exemplo) [...]. Em troca, o Estado recebe a obediência genérica das classes subordinadas”.

Esta perspectiva de entender a esfera estatal, enquanto um emaranhado de relações e processos, portanto em permanente movimento e permeável a correlação de forças de cada período histórico, é reforçada por Jessop quando, baseado nos trabalhos de Gramsci e Poulantzas, define o Estado como:

[...] um conjunto socialmente integrado, regularizado, estrategicamente selecionado de instituições, organizações, forças sociais e atividades

organizadas em torno de (ou ao menos ativamente envolvidas em) fazer acordos coletivos estáveis para uma imaginada comunidade política. O poder do Estado pode ser compreendido, por sua vez, como uma relação de poder que é mediada no e através deste conjunto institucional. Ele não é exercido pelo Estado como tal; o Estado não é um sujeito. Nem é originado totalmente no interior do próprio Estado ou dentre seu quadro pessoal. Em vez disso, ele depende do equilíbrio de forças dentro da sociedade como um todo tanto quanto dentro do aparato estatal. (JESSOP, 2005, p. 6, tradução nossa).

Coadunando estes elementos estruturais do aparato estatal para e no sistema do capital, as relações de força dentro da sociedade contemporânea e as estratégias elencadas anteriormente, diferentes caracterizações são elaboradas para analisar este Estado reformulado. Na interpretação de Jessop (2005, p. 96), devido ao fato deste Estado priorizar o desenvolvimento das condições econômicas, sociais, políticas e culturais que viabilizam o aumento da competitividade do capital de base nacional – ou ao menos localizado em suas fronteiras – na disputa de espaços no mercado internacional, ele pode ser definido como “Estado de Competição Schumpeteriano¹⁴”, tendo em vista sua “preocupação com a mudança tecnológica, a inovação e o empreendimento e sua tentativa de desenvolver novas técnicas de governo e de governança” que viabilizem atingir suas prioridades.

Reafirmando a centralidade da inovação tecnológica e, portanto, da ação das empresas privadas e do empreendedorismo, para o aumento da produtividade, transformada em mola mestra do desenvolvimento, Harvey (2014) designa este Estado redefinido como Neoliberal. Esta caracterização, segundo o autor (2014, p. 75), está vinculada ao fato do aparato estatal neoliberal ter como objetivo “favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio” e proteger, inclusive com a utilização de seu poder de coerção, “a santidade dos contratos e o direito individual à liberdade de ação, de expressão e de escolha” (HARVEY, 2014, p. 75).

Tendo como foco as mudanças no papel do Estado na Inglaterra visando o enfrentamento da crise do *Welfare State*¹⁵ naquele país, nos anos de 1980 e 1990, com

¹⁴ O autor se refere ao trabalho de Joseph Alois Schumpeter, economista e cientista político austríaco que, na primeira metade do século XX, desenvolveu sua teoria que visa explicar as atividades que levam aos ciclos de expansão e retração do sistema capitalista e um dos primeiros a considerar as inovações tecnológicas como motor do desenvolvimento.

¹⁵ O modelo de Estado de Bem-estar social – *Welfare State* – surgiu principalmente após a II Guerra Mundial nos países da Europa Ocidental e estendeu-se para os principais países desenvolvidos, caracterizado, sinteticamente, como a garantia dos direitos sociais e do pleno emprego pela ação de um Estado interventor na economia e na regulação das relações da sociedade. Está associado ao pensamento do economista John Maynard Keynes e pelo modo de produção taylorista-fordista. A partir dos anos de

influência direta da Nova Direita (*New Right*¹⁶), John Clarke e Janet Newman (2006) qualificam esta nova forma de organizar a gestão da esfera estatal como *Managerial State* – a partir daqui traduzido por Estado Gerencialista.

Partindo de uma caracterização do gerencialismo “como uma formação cultural e um distinto conjunto de ideologias e práticas que formam uma das bases de um acordo político emergente”, Clarke e Newman (2006, p. ix, tradução nossa) consideram este o eixo central para compreender as redefinições do papel do Estado, nas últimas décadas, a partir da constituição de novas formas de relação entre as esferas públicas e privadas na execução das políticas públicas, tendo em vista que o gerencialismo, como ideologia,

[...] procura ativamente ‘responsabilidade’ e procura dispersá-la ainda mais como um bem corporativo e individual. Ele promete ‘transparência’ dentro de um campo de tomada de decisões. Ele é comprometido com a produção de ‘eficiência’ em atingir objetivos superordenados. Gerencialismo representa o cimento que pode agrupar a forma dispersiva do Estado e, em sua orientação ao consumidor, pretende ser capaz de representar e atender a um público individualizado. Gerencialismo promete prover a disciplina necessária para uma organização eficiente, particularmente em relação à reclamação ao exercício do julgamento discricionário dos profissionais do bem-estar. Estas promessas articulam uma nova base para a tomada de decisão como um gerente ao invés de prerrogativa profissional – a liberdade para ‘fazer a coisa certa’ (CLARKE; NEWMAN, 2006, p. 30, tradução nossa).

O gerencialismo, portanto, vai além de um novo arranjo organizacional da gestão ou uma ferramenta de tomada de decisões que promete inovação. Trata-se de uma mudança cultural, uma forma de conceber a administração pública a partir de elementos do mercado que, ideologicamente, são considerados mais avançados, dinâmicos e capazes de responder as demandas da sociedade de forma mais eficiente. Para isso, é necessário transformar a ação e a tomada de decisões políticas em simples atos de gestão e, destarte, próprios do campo gerencial. Esse conjunto de reformas na gestão estatal tem como elementos centrais, enumerados por Clarke e Newman (2006, p. 20-21, tradução nossa), “a introdução de quase-mercados, uma grande ênfase na descentralização, uma ênfase constante na necessidade de melhorar a qualidade e uma grande atenção sendo dada ao atendimento dos desejos dos usuários de serviço

1970, esse modelo entra em crise, entre outros fatores, devido à diminuição expressiva nas taxas de lucro agravadas pelo aumento do preço do petróleo.

¹⁶ A *New Right* – Nova Direita – compreende uma série de grupos de direita radical e ideologias que defendem o *laissez-faire* nas políticas econômicas, o fim de qualquer forma de assistencialismo e a crença na primazia dos direitos do indivíduo sobre o bem comum. Como movimento político, defende valores sociais conservadores e uma política externa nacionalista. Retirado de <http://www.thefreedictionary.com/New+Right>. Acesso em: 29 dez. 2013.

individuais”. Originários do setor privado, esses princípios definem uma nova forma de gestão estatal na qual “a aplicação de mecanismos de mercado tornou-se a vertente dominante da reforma”, propondo-se a criar o “empreendedorismo público” (CLARKE; NEWMAN, 2006, p 27, tradução nossa).

Esta nova formatação de Estado que aflora da aplicação das técnicas e pressupostos do mercado e do mundo dos negócios abrange o aparato estatal em suas diversas dimensões, desde a forma de planejamento, a definição de prioridades até a constituição de novas estratégias para a responsabilização dos agentes coletivos e individuais. Com isso, as fronteiras entre público e privado, até então aparentemente fixadas, são rompidas e, nesse processo, alteram-se as noções que caracterizavam esses setores e, em suas inter-relações emergentes, são desenhadas práticas que não possuem mais limites claros. Esses novos arranjos retiram do setor público a primazia na provisão dos serviços sociais – educação, saúde, seguridade, entre outros – descentralizando sua execução para diversas organizações da sociedade.

Estas alterações na conformação do Estado Gerencialista estão ancoradas, segundo indicam originalmente¹⁷ Clarke e Newman (2006) e, posteriormente, confirma Jessop (2005), em uma meta-narrativa que possui seu centro de gravidade na expansão e fortalecimento da economia global, legitimando as mudanças na forma de organização do Estado, visando qualificá-lo para obter um melhor posicionamento na competição internacional entre as nações em busca de manter e ampliar mercados (CLARKE; NEWMAN, 2006).

Um dos vetores principais para tornar o Estado mais competitivo é, internamente, romper com a oferta exclusiva dos serviços sociais pelo setor estatal e, numa perspectiva do “consumismo¹⁸” ampliar a liberdade de escolha do cidadão para suprir suas demandas (CLARKE; NEWMAN, 2006, p.108). Esse entendimento carrega componentes ligados ao ideário liberal, concebendo a concorrência como único caminho para o aumento da qualidade e, portanto, qualquer monopólio, mesmo que estatal, desagua em acomodação e falta de liberdade. Nessa direção, a prestação de serviços sociais deve ser compreendida como o atendimento dos desejos e necessidades individuais e não mais como ação coletiva, constituindo uma nova perspectiva para a concepção de público e atuando na dispersão dos serviços de bem-estar para outras

¹⁷ Para evitar confusão em relação às datas referenciais das obras, a primeira edição da obra de Clarke e Newman é de 1997, portanto anterior ao trabalho de Jessop, cuja primeira edição é de 2002.

¹⁸ *Consumerism*, no original.

agências, segundo estratégias próprias do mercado. Ocorre, então, a transformação de um cidadão de direitos, próprio do Estado de Bem-Estar Social, em um cidadão-como-consumidor, característico do Estado gerencialista consubstanciada em práticas de privatização dos serviços sociais.

Todas as estratégias analisadas por Clarke e Newman demonstram mudanças efetivas na gestão do Estado – sintetizadas no termo gerencialismo – e têm por base um discurso que oferece

[...] representações particulares de relacionamento entre problemas sociais e soluções. Ele é linear e orientado para um *único objetivo* através de padronização. Ele é concebido com objetivos e planos ao invés de intenções e julgamentos. É sobre ação ao invés de reflexão. Ele baseia-se em análises (dividindo problemas) ao invés de sínteses. Ele estabelece fronteiras entre *política e execução, estratégia e implantação*, pensar e agir. Ele oferece um discurso técnico que separa o debate de seus fundamentos políticos, então o debate sobre meios suplanta o debate sobre fins. É esta qualidade *técnica* do gerencialismo que o torna atrativo para interesses sociais e políticos diversos. (CLARKE; NEWMAN, 2006, p. 148, grifos do autor, tradução nossa).

Esse Estado Gerencialista emergente redesenha uma nova relação entre o público e o privado cujas lógicas colocadas em movimento alastram-se, com diferentes ritmos e com variadas nuances, rompendo as fronteiras de diferentes nações, contando, para este fim, com o significativo protagonismo dos diferentes OIs, e impactando na forma de elaboração, execução e avaliação dos programas e políticas públicas.

A argumentação desenvolvida de forma objetiva demonstra as principais relações entre a redefinição do papel do Estado e o atendimento das demandas do sistema do capital para superar sua crise – de caráter estrutural, histórico e global. Essa configuração emergente em uma relação dialética com as estratégias centrais implantadas – reestruturação produtiva, globalização, neoliberalismo e Terceira Via – reformula o funcionamento do aparato estatal para que possa continuar a desenvolver sua função principal de garantir a expansão das taxas de lucro. As alterações nas legislações para estabelecer novas regulações flexíveis da força de trabalho, a financeirização da dívida pública alimentando o capital especulativo, o auxílio financeiro às grandes corporações¹⁹, a privatização dos ativos estatais e das riquezas naturais, o estabelecimento de parcerias publico-privadas para a oferta de serviços e

¹⁹ Esta ideia, de empresas grandes demais para falir, foi estabelecida durante a crise financeira de 2008 e justificou discursivamente o repasse de US\$ 700 bilhões do governo estadunidense para recapitalizar os principais bancos privados daquele país.

execução de investimentos e o uso de sua força de coerção sempre que a construção do consenso não for eficaz, são algumas das tarefas deste Estado redefinido e que, contrariando os discursos mais efusivos dos defensores irrestrito do mercado, nunca foi tão necessário devido ao aumento das contradições do sistema sociometabólico dominante.

Nesse contexto, os OIs possuem um papel protagonista na construção de consensos e estabelecimento de padrões para a elaboração e execução de políticas econômicas e sociais, em especial, para os países de fraco desenvolvimento econômico. Em um período histórico no qual o colonialismo e os tratados unilaterais e desiguais parecem não ter mais espaço, os Países Altamente Desenvolvidos, continuam exercendo sua hegemonia e, para isso, segundo Chang (2004, p. 224), utilizam sua “influência bilateral direta por meio de mecanismos de ajuda e das políticas comerciais; também exercem uma influência coletiva mediante o controle de instituições financeiras internacionais, das quais os países em desenvolvimento são dependentes”.

Visando ampliar esse debate, a segunda seção deste capítulo propõe a discussão sobre o papel dos OIs na definição das políticas nacionais em tempos de globalização, com foco na divulgação das parcerias público-privadas como estratégia central para a efetivação de programas e políticas e seus efeitos sobre a Educação Profissional e Tecnológica.

3.2 GLOBALIZAÇÃO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS PARA A EPT: A INCAPACIDADE DO ESTADO COMO DIAGNÓSTICO, AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO RECEITA

Retomando que o objetivo geral deste capítulo é investigar os sujeitos e processos que se desenvolvem globalmente e as formas como interagem dialeticamente na definição dos programas e políticas do atual cenário da EPT brasileira, nesta seção aprofunda-se a reflexão sobre os efeitos da globalização nos sistemas educativos. A globalização é tratada como um movimento amplo, multifacetado e abrangente, responsável por estabelecer um conjunto complexo de relações que, com atuação relevante dos OIs, formata padrões e parâmetros para as políticas educacionais desenvolvidas pelos diferentes Estados-nação.

Para isso, dentro da argumentação defendida anteriormente, de ser uma estratégia para superar a crise estrutural do sistema do capital, serão apresentadas,

inicialmente, algumas reflexões de pesquisadores, como Roger Dale, Jenny Ozga e Bob Lingard e Fátima Antunes, que, desde uma perspectiva problematizadora, têm explorado os efeitos da globalização e seus desdobramentos nas políticas educacionais e na reconfiguração da ação estatal.

Nesta direção, a globalização é um processo utilizado tanto para explicar crises econômicas, como a imobiliária que ocorreu nos Estados Unidos em 2008, quanto à universalização de padrões de moda e consumo. Esse uso abrangente a transforma em um conceito fluído e de difícil determinação, que deve ser analisado teoricamente, mas, acima de tudo, compreendido a partir dos seus efeitos nas diferentes sociedades e, no caso desta pesquisa, sobre a educação profissional. Como se trata de um fenômeno em curso, muitas vezes a apreensão de seus efeitos sobre as políticas educacionais implantadas pelos diferentes países torna-se mais difícil. Nesse sentido, como define Roger Dale, a principal questão é saber “se fatores ‘globais’ afetam as políticas nacionais, qual é a natureza e a extensão de sua influência?” (DALE, 2007, p.48, tradução nossa).

Buscando encontrar caminhos para responder a questão e dialogando com Jenny Ozga e Bob Lingard (2007, p. 65, tradução nossa), a globalização é entendida “como o desfocar das distinções entre o internacional e o doméstico, o global e o local e, nesse sentido, influencia uma nova espacialidade para políticas”. Seus efeitos são sentidos

[...] como centrais nas atividades econômicas (onde multinacionais operam em vários continentes e o capital flutua através dos Estados-nação) e nas mídias e comunicação eletrônica (que faz o fluxo de capitais possível), em mercados financeiros, na internacionalização das estratégias/gestão das corporações, na propagação ecumênica de estruturas de gestão e direção política através dos setores públicos e privados, na propagação de padrões de consumo mundiais, na internacionalização dos Estados-nação e a diminuição da capacidade dos governos nacionais. (OZGA; LINGARD, 2007, p. 65, tradução nossa).

Apesar desta diminuição da capacidade decisiva vinculada à globalização ter influenciado “tanto o conteúdo como a forma ao menos de alguns procedimentos da formulação de políticas e resultados para todos Estados” (DALE, 2007, p.48, tradução nossa), os Estados nacionais não podem ser negligenciados como importantes sujeitos na formulação de suas políticas. Aprofundando o debate, Dale (2007) aponta que nessa relação entre a globalização e os Estados nacionais deve-se considerar que: (i) os Estados-nação possuem capacidade de reação frente às mudanças, porém, mesmo

mantendo suas soberanias nacionais, perderam, em maior ou menor grau, sua capacidade de formulação de políticas nacionais de forma independente; (ii) a globalização caracteriza-se pela criação de padrões de mudança gerais e abrangentes que, ao serem trabalhados pelos diferentes Estados, acabam moldando respostas similares, e (iii) os efeitos da globalização sobre os serviços públicos são em grande parte indiretos, mediados através da atuação do poder discricionário e da capacidade de direção dos Estados-nação. Portanto, mesmo com o estabelecimento de um novo conjunto de regras pela globalização, “não existe razão para esperar que todos os países interpretem essas regras de forma idêntica, ou esperar que eles joguem com as regras da mesma forma” (DALE, 2007, p. 49, tradução nossa).

Torna-se relevante ressaltar que essas regras, originárias das mudanças realizadas para solucionar os problemas enfrentados pelas nações ricas no contexto de crise da economia global nas últimas décadas, apresentaram duas dimensões principais. Individualmente, cada Estado nacional buscou adequar-se à dinâmica de aumento da competitividade, regulando e promovendo alterações e reformas visando qualificar-se para a competição em um mercado globalizado. Coletivamente, procuraram encaminhar a estruturação de um conjunto de organizações internacionais, como o FMI, OMC²⁰, Banco Mundial, entre outros, que, apesar de suas especificidades, possuem uma convergência ideológica determinante na construção de respostas “ortodoxas” que passam a hegemonizar as proposições de cada um dos Estados (cfm. DALE, 2007).

Deriva desse fato que, globalmente, a reorganização das prioridades das políticas educacionais, indiferente do nível ou modalidade, passa a ser o aumento da competitividade do país, priorizando a dimensão econômica sobre todas as outras. Apesar, porém, do estabelecimento de critérios e objetivos comuns para a definição das políticas estatais, a globalização “não passa por cima ou remove particularidades nacionais existentes” (DALE, 2007, p. 51, tradução nossa).

Dialogando com essa questão Ozga e Lingard (2007) afirmam que a universalização das tendências políticas em educação pode ser sistematizada,

[...] prestando atenção nas formas pelas quais estruturas políticas, operando fora do alcance das nações, estão delineando as opções políticas nacionais, como uma comunidade política de educação global está emergindo por meio

²⁰ A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização que tem como objetivos supervisionar e liberalizar o comércio internacional, sendo criada, em 1995, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

de elites políticas de agências internacionais (por exemplo, a OECD²¹) e de sistemas nacionais de educação e como discursos políticos de educação relacionados à globalização agora afetam a formulação de políticas no interior das nações. (OZGA; LINGARD, 2007, p. 66, tradução nossa).

Os autores alertam aos pesquisadores, contudo, para terem cuidado, evitando supervalorizar os efeitos da globalização de forma a anular as diferenças específicas da cultura de cada país, e para buscarem perceber as “possibilidades do desenvolvimento simultâneo do ‘local’ e do global e refletir a influência de pressupostos historicamente incorporados e crenças na mediação e tradução das pressões políticas globais” (OZGA; LINGARD, 2007, p. 66, tradução nossa, grifo dos autores). O contexto passa a ter uma importância central e, dessa forma, o argumento de que os Estados estão esvaziados de poder, que aparece em algumas avaliações centradas nos efeitos da globalização, deve ser rejeitado. Nesse sentido, os autores propõem que o “Estado permanece importante, mas agora funciona de diferentes formas, para além da velha burocracia, estrutura hierárquica e formas de prestação de contas, abarcando a chamada Nova Gestão Pública²².” (OZGA; LINGARD, 2007, p. 66, tradução nossa).

As políticas públicas são desenhadas, então, nesse campo de relações que se estabelece entre forças hegemônicas globais, atuando por intermédio de sujeitos como empresas transnacionais e OIs, além dos valores e crenças originadas na história social dos Estados nacionais. Apesar de não se tratar de simples transposições das definições emanadas em espaços supranacionais, a capacidade de atuação autônoma dos Estados fica cada vez mais limitada. Dessa forma, afirmam os autores, por meio de padrões globais, evidencia-se, para a educação, a constituição de

[...] sistemas educacionais para um rápido e competitivo crescimento e para a transmissão de tecnologias e conhecimentos ligados a competitividade nacional de países em uma economia global. Por exemplo, o Banco Mundial identifica os requerimentos do capital humano de adaptabilidade, criatividade, flexibilidade e inovação como aqueles que devem ser entregues pela educação e afirma que tais qualidades serão mais bem fornecidas em sistemas de educação desregularizados, nos quais a competição é

²¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, em inglês *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD)) é uma organização internacional, surgida em 1961, composta por 34 países, tendo como princípios a democracia representativa e a economia de livre mercado; procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais.

²² Segundo Clarke e Newman (2006, p. 20,21), a Nova Gestão Pública é o nome dado para a mudança na gestão do Estado pra viabilizar a “introdução de quase mercados, uma grande ênfase na descentralização, uma ênfase constante na necessidade de melhorar a qualidade e a insistência em dar maior atenção à satisfação dos desejos dos utilizadores de serviços individuais”.

maximizada, os negócios são incorporados e os hábitos empreendedores desenvolvidos. (OZGA; LINGARD, 2007, p. 70, tradução nossa).

Nesse sentido, e ligado diretamente às políticas da EPT, o núcleo do discurso da globalização no atual cenário está vinculado à “economia do conhecimento”, promovendo uma variedade de atividades e justificando as principais “mudanças nas práticas e processos nacionais, institucionais e individuais, embora permaneçam, na maior parte, descontextualizadas, não examinadas e não específicas” (OZGA; LINGARD, 2007, p. 70, tradução nossa). Segundo os autores, é desse discurso global que se originam as agendas compartilhadas que fundamentam as políticas educacionais com destaque para

[...] programas nacionais de padronização curricular; definição de metas e testes; autogestão escolar; escolha dos pais e competição interescolar; responsabilização dos professores; garantia de qualidade (através de inspeção); pagamento por metas; e currículos centrados no aprendizado ao longo da vida, preparação para o trabalho e cidadania. (OZGA; LINGARD, 2007, p. 71, tradução nossa).

Acrescentando elementos na discussão sobre a “economia do conhecimento”, Stephen Ball (2013) reconhece ser este termo muito utilizado nas políticas educacionais, mas sempre de forma genérica, derivando “da ideia que o conhecimento e a educação podem ser tratados como produtos de negócios, e que produtos e serviços de inovação intelectual e educacional, como ativos produtivos, podem ser exportados por um valor elevado de retorno” (BALL, 2013, p. 23, tradução nossa). O autor localiza a origem do termo no livro de Peter Drucker, *The effective executive*²³ (1966), no qual ele descreve as diferenças entre o trabalhador manual e do conhecimento, caracterizando que “trabalhadores manuais trabalham com as mãos e produzem ‘coisas’. Trabalhadores do conhecimento trabalham com suas cabeças e produzem ou articulam ideias, conhecimento e informação” (BALL, 2013, p. 23, tradução nossa). Dessa forma, evidencia-se uma dualidade intrínseca ao termo, gerando, desde sua origem, uma divisão entre os trabalhos manuais e intelectuais, reforçando a fragmentação da atividade laboral, que repercute na forma desigual de valorização dos trabalhadores na sociedade e no mercado, com influência nas políticas da Educação Profissional.

²³ O executivo eficaz. Tradução nossa.

Qualquer forma de resistência a esse discurso dominante é caracterizada, na avaliação de Ozga e Lingard (2007), como sendo “ideológica”, “arcaica” e prontamente descartada – o que é em si uma manobra ideológica. Nesse processo,

[...] concepções com base no senso-comum sobre gestão eficaz e modernização produzem termos ‘oculosos’ – como clientes, consumidores, partes interessadas, excelência, liderança e empreendedorismo – que aparentemente não requerem maiores elaborações e escrutínio. Conceitos que antes eram centrais para a organização da vida pública – por exemplo, equidade, justiça, profissionalismo – entraram em desuso baseados no fato de que eles indicam posições ideológicas, enquanto na modernização do vocabulário da economia, eficiência e empreendedorismo são defendidas como se fossem termos que representassem valores agregados. (OZGA; LINGARD, 2007, p. 71, tradução nossa).

No caso educacional, é significativa a influência dos OIs, especialmente os que são abertos em sua filiação como a ONU, no processo de padronização discursiva e de práticas nas políticas implementadas pelos diferentes países. Roger Dale (2007) denomina de “standardização” esse mecanismo de transferência de políticas, no qual os OIs “operam produzindo mudanças políticas congruentes, fazendo ou assumindo a aderência a um conjunto particular de princípios políticos como um requisito de filiação a um determinado setor da comunidade internacional que ele represente” (DALE, 2007, p. 61, tradução nossa). A standardização torna-se um dos efeitos centrais promovidos pela globalização e “estende-se para as metas políticas [dos Estados nacionais], tem um locus de viabilidade externo, e é iniciada externamente por um órgão supranacional” (DALE, 2007, p. 61, tradução nossa).

Buscando compreender como esse conjunto de movimentos vinculados à globalização se materializou na organização do subsistema de Escolas Profissionais em Portugal, Fátima Antunes (2004) destaca o papel significativo das definições dos OIs no campo das políticas portuguesas para o setor. Deve-se considerar que Portugal integra a União Europeia e, portanto, são as instituições com maior representação desses países – como a OCDE – que exercem maior impacto sobre os encaminhamentos tomados pelos países membros em relação à questão educacional. Dessa forma, é através dessa mediação que “os processos de europeização e de formação de um referencial global para as políticas públicas no contexto comunitário constituem modalidades particulares de produção e recepção dos efeitos da globalização nos países membros da União Europeia (ANTUNES, 2004, p. 119).

As políticas nacionais, dessa maneira, ficam limitadas pela supremacia de valores e temas definidos por uma agenda multilateral externa, como a centralidade assumida pelo aumento da competitividade econômica e a formação de recursos humanos, destacando-se que:

[...] a política delineada pelas instituições comunitárias nos domínios da educação e formação é predominantemente inspirada, e mesmo colonizada, por orientações vistas como imperativas, que decorrem das prioridades ou necessidades percebidas com origem na economia. A promoção e adopção de noções de sociedade de aprendizagem/do conhecimento/informação ou de aprendizagem ao longo da vida, como guião para a interpretação da realidade e para a orientação de políticas, ganha no decurso destes anos um impulso decisivo, projectando, de forma mais ou menos vaga ou substantiva, a reconfiguração das instituições, processos e conteúdos educativos e de formação. (ANTUNES, 2005, p. 127).

Dentro do contexto da União Europeia, essas noções são trabalhadas em encontros promovidos por instâncias supranacionais, passam a integrar os documentos e consubstanciam-se em acordos internacionais. Esse movimento formata uma “matriz de políticas”, constituída por “objectivos assumidamente com o alcance de uma década, cuja prossecução será avaliada com base em resultados medidos segundo parâmetros e indicadores, geralmente de natureza qualitativa e cuja relevância ou relação com os objectivos são postuladas mais do que demonstradas” (ANTUNES, 2005, p. 130). Essa matriz acaba sendo usada pelas nações como base organizativa de seus sistemas nacionais. Com esse método de ação, restringem-se os limites de autonomia de cada Estado e opera-se uma “virtual exclusão de todo o processo de participação na decisão por parte dos protagonistas sociais, políticos e institucionais envolvidos nas mudanças no terreno da acção” (ANTUNES, 2005, P. 135). Assim, ocorre a redução da elaboração das políticas educativas nacionais a uma questão técnica, alijando esse processo do seu componente democrático, participativo e formativo.

Essa forma de constituição de políticas estabelece novas formas de interação entre os Estados e suas sociedades, mantendo, porém, o importante papel estatal na implantação de novas formas de regulação social (ANTUNES, 2005b). Ao contrastar essas novas formas de regulação com os arranjos próprios do subsistema de ensino profissional de Portugal, Antunes (2005b) identifica que as fronteiras da ação estatal no provimento da educação começam a ficar indefinidas com a constituição de uma institucionalidade na qual o mercado e o Terceiro Setor passam a assumir, cada vez mais, papéis protagonistas no fornecimento, financiamento e regulação dos serviços

educacionais. A ação estatal “dinamizou e envolveu-se activamente na criação de todo um subsistema de ensino que é, em regra, privado” (ANTUNES, 2005b, p. 45). Com isso, “a modalidade de provisão de bem-estar assim estabelecida é marcada pela tendência para ampliar o domínio do ‘privado como locus de promoção do bem comum’; neste processo é o próprio modelo de provisão de serviços educativos que é alterado” (ANTUNES, 2005b, p. 45, grifos da autora).

Nessa análise inicial do caso português, pode-se visualizar a atuação protagonista dos OIs na definição de uma “matriz de políticas”, validada internacionalmente e fundamentada no aumento da competitividade e na formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico, reduzindo a autonomia dos Estados nacionais e, ao mesmo tempo, excluindo a participação de vários sujeitos do processo de construção das políticas. Além disso, estas agências multilaterais defendem a instituição de novas regulações nas quais o setor privado e o Terceiro Setor entram como *players* privilegiados na provisão da educação – e dos demais serviços sociais – que, transformada em *commodity*, passa a ser via para a acumulação do capital.

Visando atuar sobre a crise do capital das últimas décadas, os OIs começam a defender, cada vez mais abertamente, um projeto político fundado na ótica do mercado, representando os interesses dos grandes conglomerados mundiais, instituições bancárias e, em muitos casos, do próprio governo estadunidense, ao vincular o fornecimento de empréstimos à execução de determinadas reformas econômicas e sociais.

Como forma de lastrear este debate em produções efetivas dos OIs serão analisados dois conjuntos de documentos sendo, o primeiro, voltado para o entendimento de como o atual contexto da oferta de serviços sociais é interpretado, focalizando na necessidade de reestruturação do papel do Estado, tendo no estabelecimento de Parcerias Público-Privadas – PPP – um importante mecanismo para avançar no cumprimento das metas e objetivos dos diversos acordos multilaterais – como a Declaração do Milênio da ONU que instituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio²⁴. O segundo conjunto de documentos se propõe a ancorar este debate em temas específicos e relacionados diretamente às políticas públicas da EPT com impacto no desenho do Pronatec. Para isto, serão analisados trabalhos de diferentes agências e OIs que avaliam as demandas de formação para o trabalho a partir da reestruturação

²⁴ Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio preveem um conjunto de ações, como reduzir à metade a pobreza extrema para travar a propagação do HIV/AIDS e prover educação primária universal, tudo até a data-limite de 2015, constituindo-se em um modelo acordado por todos os países signatários e pelas principais instituições de desenvolvimento do mundo.

produtiva em curso nas últimas décadas, observam práticas selecionadas e divulgam diretrizes e pressupostos para o desenho das políticas públicas para o setor.

O primeiro conjunto de documentos é formado pelos seguintes documentos: (i) *The untapped opportunity: how public-private partnerships can advance education for all*²⁵, escrito por George Ingram, Annababette Wils, Bidemio Carrol e Felicity Townsend para a *Academy for Educational Development*²⁶ – AED –, como subsídio para uma conferência sobre negócios e educação realizada pela UNESCO em Setembro de 2006; (ii) *Public-Private Partnership in Basic Education: an international review*²⁷, redigido por Norman LaRocque, em 2008, visando examinar a experiência internacional com PPPs na Educação Básica para o *Education Development Trust – CfBT Education Trust*²⁸ –, uma instituição de caridade líder na prestação de serviços de educação, com sede no Reino Unido e atuação global; (iii) *The role and impact of Public-Private Partnerships in Education*²⁹, escrito por Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio e Juliana Guáqueta, para o Banco Mundial, em 2009, apresentando os resultados da primeira fase de um programa implementado pela instituição para examinar os impactos das PPPs na educação em andamento no mundo; e (iv) *Non-State providers and public-private partnerships in education for the poor*³⁰, elaborado por Norman LaRocque e Sena Lee para o *Asia Development Bank*³¹ e UNICEF, em 2011, dentro de um esforço conjunto dessas instituições para analisar os mecanismos institucionais, políticos e legais necessários para ampliar o compromisso dos provedores estatais e não-estatais na oferta de serviços sociais básicos em sua região de atuação visando atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Para conduzir a interpretação desse conjunto de documentos foram utilizados quatro eixos principais: (i) as avaliações do atual contexto global e seus desdobramentos na redefinição do papel do Estado considerando a oferta de serviços educacionais; (ii) o conceito de PPP e suas diferentes configurações nas práticas em andamento em diversos países; (iii) os aspectos positivos e limites da utilização das PPPs para o provimento de serviços sociais; e (iv) a aferição da efetividade das PPPs nas pesquisas realizadas para avaliar as práticas implantadas nos diversos países.

²⁵ A oportunidade inexplorada: como parcerias público-privadas podem promover “Educação para todos”. Tradução nossa.

²⁶ Academia para o Desenvolvimento da Educação. Tradução nossa.

²⁷ Parcerias Público-Privadas na Educação Básica: uma revisão internacional, tradução nossa.

²⁸ Truste para o Desenvolvimento Educacional – CfBT Truste Educacional, tradução nossa.

²⁹ O papel e o impacto das Parcerias Público-Privadas na educação, tradução nossa.

³⁰ Provedores não-estatais e Parcerias Público-Privadas na educação para os pobres, tradução nossa.

³¹ Banco de Desenvolvimento da Ásia, tradução nossa.

Analisando como os documentos desse conjunto interpretam o atual momento da economia globalizada e as formas de superar os desafios educacionais que se apresentam para as diferentes nações, podemos encontrar no documento escrito por Ingram et al. (2006) uma defesa resoluta ao estabelecimento de Parcerias Público-Privadas como única alternativa para atingir os objetivos das metas do “Educação para Todos”³², programa coordenado pela UNESCO, e o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nessa perspectiva, a educação é compreendida, nas palavras de Stephen F. Moseley, presidente da AED, no prefácio do documento em foco, como “um pré-requisito fundamental para a estabilidade e o progresso econômico, social e político” (MOSELEY, 2006, p. 6, tradução nossa). Em sua opinião, as parcerias público-privadas são fundamentais, pois, “a educação não é o território exclusivo de nenhum setor específico e pode avançar melhor através de esforços colaborativos do governo, empresas e sociedade civil” (MOSELEY, 2006, p. 6, tradução nossa).

Esta mesma perspectiva é apresentada por Patrinos, Barrera-Orsorio e Guáqueta (2009, p. 1) quando afirmam que, apesar do setor público permanecer como principal provedor de serviços educacionais, para a oferta de uma educação de qualidade, especialmente nos países em desenvolvimento, torna-se necessário estabelecer programas inovadores nos quais “os setores público e privado podem juntar-se, complementando a força de cada um, para prover serviços educacionais e ajudar os países em desenvolvimento a atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio para a educação e para aumentar os resultados de aprendizagem”. Corroborando com esta avaliação, LaRocque e Lee (2011, p. 1) reforçam que a centralidade da pesquisa produzida em conjunto pelo Banco de Desenvolvimento da Ásia e a UNICEF, “é a mudança no papel do Estado na educação – de financiador e provedor para financiador e articulador”. Para isto os autores retomam a potencialidade das PPPs para “engajar e apoiar com sucesso o setor não-estatal na expansão de oportunidades educativas para os pobres” (LaROCQUE; LEE, 2011, p. 1).

Esta alteração no papel do Estado, de financiador e provedor para financiador e articulador, está embasada no reconhecimento de que apesar dos efeitos amplos da educação sobre a sociedade, tais como aumento de produtividade, coesão social e manutenção da ordem, e dos compromissos e convenções internacionais providenciarem

³² O "Educação para Todos" é um compromisso global para fornecer educação básica de qualidade para todos, independente da faixa etária. Instituído no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, 2000, o compromisso foi validado por 164 governos que se comprometeram a promover seis metas que devem ser cumpridas até 2015.

uma base legal legítima para afirmar o Estado como garantidor final do direito à educação, na prática

[...] o Estado experimenta permanentemente restrições orçamentárias e institucionais que prejudica tanto a cobertura quanto a qualidade dos serviços educacionais. Isto, acoplado com uma crescente e diversificada demanda para educação tem resultado a entrada de um amplo leque de provedores não-estatais para completar e/ou suplementar a provisão estatal de serviços educacionais. De fato, sistemas educativos financiados e providos apenas pelo Estado tem se tornado raros e uma variedade de provedores não-estatais agora atendem a diversos grupos em vários graus de formalização com o Estado. (LaROCQUE; LEE, 2011, p. 4, tradução nossa).

Em trabalho anterior, LaRoque (2008, p. 37) já havia salientado que a “distinção entre financiamento governamental e prestação de serviços educativos pelo governo é um princípio chave subjacente a [...] noção mais ampla de PPP e baseia-se numa avaliação do papel adequado do governo na educação”. Mantendo seu caráter financiador, o Estado deve preocupar-se preferencialmente em articular, regulamentar e promover parcerias com o setor privado na oferta da educação, sem representar, na avaliação do autor (2008) tratar-se de um processo de privatização da educação, mas sim de redefinição da sua função, tendo em vista que o Estado permanece peça fundamental no sistema.

Discordando desta avaliação, Stephen Ball e Deborah Youdell (2007, p. 8) consideram que estas novas configurações do Estado e a ampliação do setor privado, não só na oferta de serviços educacionais como na própria elaboração das políticas do setor, se constituem efetivamente em processos de privatização, porém acontecendo, muitas vezes de forma dissimulada³³. Esta privatização dissimulada é tratada como mera consequência das reformas educativas ou como meio para executá-las e dilui suas intenções com o uso de expressões como “escolha”, “responsabilidade”, “estabelecimento de parcerias”, “competição” e “eficiência e eficácia”. Apesar de não assumirem que essas políticas são uma forma de privatização, o que os governos tem feito “é contar com métodos e valores do setor privado, introduzir a participação do setor privado ou ter como resultado que a educação pública trabalhe no estilo de uma empresa” (BALL; YOUDELL, 2007, p. 8, tradução nossa).

Para estes autores existem duas formas principais de privatização da educação pública: (i) a privatização endógena, ou na escola, que inclui “a importação de ideias,

³³ *Encubierta*, no original em espanhol.

métodos e práticas do setor privado a fim de fazer que o setor público seja cada vez mais como uma empresa e crescentemente comercial”; e (ii) a privatização exógena, ou da escola, envolvendo abrir os serviços educacionais públicos “a participação do setor privado, por meio de modalidades baseadas no benefício econômico, assim como a utilização do setor privado quanto à concepção, a gestão ou o fornecimento de diferentes aspectos da educação pública” (BALL; YOUDELL, 2007, p. 13, tradução nossa).

Ball e Youdell (2007) consideram que a primeira forma de privatização, a endógena, encontra-se hoje consolidada e integrada às políticas públicas de educação e práticas escolares. Já a segunda forma, a exógena, na qual o setor privado torna-se protagonista na oferta dos serviços de educação pública, é mais recente, mas cresce em ritmo acelerado. Importante, como retomam Ball e Youdell (2007, p. 13, tradução nossa), é perceber que “ambas as formas de privatização não se excluem mutuamente, pelo contrário, muito frequentemente estão inter-relacionadas, de fato, a privatização exógena muitas vezes é possível graças a modalidades endógenas prévias”.

Avaliando parte dos documentos deste primeiro conjunto, Susan Robertson e Antoni Verger (2012, p. 1143) também problematizam este novo papel a ser desempenhado pelo Estado, considerando-o como central para a rede de empreendedores de políticas e fornecedores privados de serviços educacionais, pois “enquanto o propósito e as lógicas de gestão da educação são garantidas de acordo com a lógica de mercado, dada a presença do setor privado como responsável pela oferta, o Estado assegura o ambiente político favorável e, o mais importante, o seu financiamento”. Devido a isto, Robertson e Verger (2012, p. 1145), estabelecem que as PPPs apresentam um aparente paradoxo pois, “por um lado, apoia soluções de mercado na educação, por outro, a intervenção do Estado é vista como crucial para garantir o funcionamento do mercado educacional”.

Para Robertson (2013), existe uma articulação entre as diferentes formas de privatização – entre elas as PPPs –, os processos envolvidos na globalização e o projeto político neoliberal que podem contribuir para desvendar esta aparente paradoxo. Esta conexão com e entre as diferentes estratégias do capital permitem a Robertson inferir, que:

Primeiro, o ‘particular’ em educação é cada vez mais constituído pelas relações de mercado. Isso, por sua vez, redefine a natureza dos indivíduos, e

as relações entre eles e com as instituições. Em segundo lugar, as mudanças nas escalas a partir das quais a educação é governada, com o poder cada vez mais concentrado em atores e agências globalmente influentes, levantam questões sobre onde as decisões são tomadas e quando e como as obrigações e responsabilidades podem ser negociadas e julgadas. (ROBERTSON, 2013, p. 681, grifo da autora).

O debate proposto aproxima o estabelecimento de parcerias entre público e privado, enquanto importante ferramenta de gestão dos processos educacionais, com o ideário da Terceira-Via, pois, posiciona as PPPs como um “corretivo para a presença demasiada do Estado (keynesianismo), por um lado, e a ausência dele, por outro (privatização)” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139). E, complementam os autores (2012, p. 1139) ao construírem ligações entre os setores público e privado, dentro dos pressupostos da Terceira-Via, as PPPs “atuavam como um canal, permitindo o aproveitamento de valores de cada parceiro, a serem capitalizados no futuro”.

Retomando as reflexões de Ball e Youdell (2007, p. 10, tradução nossa), a reconfiguração do papel do Estado que está contida na proposta das PPPs, articulada organicamente ao ideário neoliberal e da Terceira-Via, trata-se, efetivamente, de uma privatização, que, para além de retirar do campo estatal a capacidade de enfrentar e responder aos problemas sociais, “outorga legitimidade ao conceito de educação como objeto de benefício econômico, oferecida de maneira que seja contratável e vendável”. Avançando nesta direção, os autores afirmam que mais do que os serviços educacionais, o que está sendo privatizado é “a própria política educativa por meio de assessoramento, da consultoria, da investigação, das avaliações e outras vias de influência. As organizações do setor privado e as ONGs participam cada vez mais intensamente do estabelecimento e a execução das políticas” (BALL; YOUDELL, 2007, p. 11, tradução nossa)

Somam-se a estes contrapontos as críticas internas de setores do próprio Banco Mundial, um dos principais incentivadores do estabelecimento de PPPs, como as registradas em informativos do *Bretton Woods Project*³⁴ – uma ONG com base no Reino Unido que acompanha as políticas desenvolvidas pelo Banco Mundial e FMI, promovendo abordagens alternativas sobre seus impactos no meio ambiente, nos direitos humanos e na governabilidade democrática, agindo como interlocutor entre essas instituições financeiras internacionais e os representantes governamentais e parceiros da sociedade civil. Segundo reportagem em seu informativo trimestral, o

³⁴ Projeto Bretton Woods, tradução nossa.

Bretton Woods Observer (2015b), relatórios de setores internos do Banco Mundial, como o *Independent Evaluation Group*³⁵ – IEG – e o *Public Private Partnership in Infrastructure Resource Center*³⁶ – PPPIRC – sobre a execução das PPPs têm questionado, entre outros fatores, a efetividade desta estratégia no combate a pobreza, os custos operacionais em longo prazo serem mais onerosos do que as formas tradicionais de oferta estatal e a dificuldade do setor privado ir além da sua motivação central de obter lucro e contribuir de forma concreta para atingir resultados socialmente mais amplos e sustentáveis.

Apesar destes elementos contraditórios, a implantação de PPPs para solucionar os problemas de oferta de serviços sociais segue sendo incentivada pelos OIs. A lógica central desta proposição pode ser encontrada no relatório elaborado por Ingram et al. (2006) que, a partir do exame de dados quantitativos mundiais, identifica quatro lacunas que precisam ser superadas para garantir que todas as crianças tenham educação de qualidade: (i) crianças que nunca entraram na escola; (ii) crianças que evadiram da escola primária ou secundária; (iii) desenvolvimento de aprendizagem efetiva na escola; e (iv) desigualdades internas dos países. Posteriormente, a partir da análise do movimento de matrículas das mulheres nos últimos 30 anos e tendo como projeção final o ano de 2015, são analisados os esforços feitos pelos países em desenvolvimento visando superar essas lacunas. Uma das principais conclusões desse exame aponta que apenas um quarto dos países da amostra atingia 80% ou mais das taxas de conclusão do primário e apenas metade atingia 50% ou mais. No secundário a situação era ainda mais precária, com taxas de conclusão mínimas na grande maioria dos países, sendo abaixo de 5% em um quarto deles³⁷.

Após essa análise, são discutidos os recursos necessários para superar a situação apresentada, sendo destacados: (i) recursos financeiros, sendo que, segundo o relatório, o financiamento da educação nos países em desenvolvimento origina-se de “três principais fontes – governos nacionais, famílias e agências de assistência de doadores externos”, conforme Ingram (et al., 2006, p. 28, tradução nossa); (ii) professores, que precisam aumentar tanto em número quanto, os existentes, terem suas qualificações aperfeiçoadas, sendo que cada país deve achar as melhores políticas de acordo com seu contexto. Segundo Ingram (et al., 2006, p. 36, tradução nossa), porém, o relatório

³⁵ Grupo de Avaliação Independente, tradução nossa.

³⁶ Centro de Recursos em Parcerias Público-Privada em Infraestrutura, tradução nossa.

³⁷ Dados (INGRAM et al., 2006).

lembra que “prover melhores salários para professores e administradores custa dinheiro. Seus salários comprometem a maior parte dos gastos da educação”; e (iii) gestão, considerada essencial para o bom funcionamento de um sistema educacional, a questão adquire um relevo maior quando “dinheiro e pessoas altamente educadas são escassos” (INGRAM et al., 2006, p. 36, tradução nossa).

Com o cenário de limites e problemas a serem enfrentados pelos países em desenvolvimento para o fortalecimento de seus sistemas educativos, tendo por horizonte os objetivos dos acordos internacionais, o relatório apresenta como solução efetiva o estabelecimento de parcerias público-privadas, tendo em vista que elas “implicam a partilha de recursos, competências e capacidades dos setores públicos e privados para alcançar resultados que agregam valores para além do que cada parte poderia atingir agindo sozinha” (INGRAM et al., 2006, p. 44, tradução nossa).

O segundo eixo de análise deste conjunto de documentos constituiu-se em avançar na compreensão do conceito de PPP e suas diferentes configurações nas práticas em andamento em diversos países. Nesse sentido, LaRoque (2008) destaca que, mesmo tendo uma configuração bastante variada, as PPPs possuem como características centrais serem

[...] de natureza formal, envolvem o desenvolvimento de uma relação de longo prazo entre os parceiros, são focados nos resultados, incluem um elemento de partilha de riscos entre os parceiros e pode envolver tanto os setores voluntário e comercial como parceiros do setor privado. Em todas as PPP, o papel do setor público é essencialmente definir o âmbito do negócio; especificar prioridades, metas e resultados; e definir o regime de desempenho pelo qual a gestão do PPP recebe incentivos para entregar. O papel e a responsabilidade essenciais do setor privado em todas as PPP é a concretização dos objetivos empresariais da PPP em termos que ofereçam valor ao dinheiro do setor público. (LaROQUE, 2008, p. 8, tradução nossa).

Posteriormente, Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009, p. 1, tradução nossa), também reconhecendo as diversas formas que podem adquirir, focalizam sua atenção nas PPPs que os governos definem as orientações, metas e resultados e garante o financiamento e o “setor privado entrega serviços educacionais para os estudantes. Em particular governos contratam fornecedores privados para fornecer um serviço específico de uma quantidade e qualidade definida por um preço acertado para um período específico de tempo”.

Segundo LaRoque (2008) inicialmente e em um sentido mais tradicional, as parcerias entre os setores públicos e privados estavam restritas a empreendimentos

filantrópicos nos quais o setor privado entrava com recursos, em programas e iniciativas como doações de corporações e de fundações e programas do tipo adote-uma-escola³⁸, e o setor público permanecia com a exclusividade da oferta. Com o passar do tempo, uma variedade de possibilidades de PPPs foram sendo configuradas, relacionando provisão e financiamento pelos setores público e privado. Estas novas configurações, na avaliação de LaRoque (2008), demonstram uma inversão do modelo tradicional de PPP, pois operam com financiamento do setor público enquanto o setor privado se incumbem de prestar os serviços educacionais. Tendo por base o Quadro 1, é possível verificar que o movimento das PPPs ocorreu, de modo acelerado e incremental, do quadrante superior direito – provisão pública, financiamento privado – em direção ao quadrante inferior esquerdo – provisão privada e financiamento público – onde se localizam iniciativas tipo *vouchers*, escolas contratadas, escolas charter e Terceirização e, por similaridade, também o Pronatec.

Quadro 1 – Provisão e financiamento de serviços em PPPs

		Provisão	
		Privado	Público
Financiamento	Privado	. Escolas privadas . Universidades privadas . Educação escolar em casa (<i>homeschooling</i>) . Tutoria	. Taxas de usuário . Empréstimos estudantis
	Público	. Vouchers . Escolas contratadas . Escolas Charter . Terceirização	. Escolas públicas . Universidades públicas

Fonte: Adaptado de LaRoque (2008, p. 37). Tradução nossa.

Em documento escrito para a *International Finance Corporation*³⁹, membro do Grupo Banco Mundial voltado para dar assistência técnica e financeira ao setor privado nos países em desenvolvimento, e para a CfBT, Michael Lathan (2009), caracteriza várias dessas configurações das PPPs na atualidade. O Pronatec, desenvolvido de forma

³⁸ Um exemplo deste tipo de programa no Brasil é o “Amigos da Escola”, criado pela Rede Globo, em 1999, com apoio da Unicef, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), de forte repercussão na sociedade e responsável por introduzir a perspectiva das parcerias com a sociedade civil como forma de superar as lacunas educacionais. Sobre este assunto ver: CALDERÓN A. et al. **Gestão Educacional: amigos da escola em ação**. Campinas: Alinea, 2013.

³⁹ Corporação Financeira Internacional, tradução nossa.

mais detalhada no capítulo 5, pode ser catalogado como um “Programa de Compras Governamentais”, no qual “o governo contrata com escolas privadas para prover educação a custo público, muitas vezes sob a forma de um subsídio por estudante em uma escola privada credenciada ou elegível” (LATHAN, 2009, p. 4, tradução nossa).

Estas novas formas de PPPs ampliaram a participação do setor privado, lucrativo ou não-lucrativo, na oferta da Educação Básica. Conforme indicam os dados globais, apresentados por Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009, p. 3, tradução nossa), houve um crescimento 58% entre 1991 e 2004 nas matrículas em escolas primárias privadas, enquanto nas escolas primárias públicas foi de apenas 10% e, no final do período analisado, “globalmente, existem aproximadamente 113 milhões de estudantes em escolas não-governamentais; 51 milhões estão no nível secundário”.

O terceiro eixo de análise dos documentos foi, a partir da avaliação de experiências concretas, a identificação dos aspectos positivos e limites da utilização das PPPs para o provimento de serviços sociais. Segundo Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009 p. 4, tradução nossa) destacam-se como características positivas inerentes das PPPs: (i) Incentivar a competição no mercado educacional, pois o estabelecimento da competição por alunos entre os setores público e privado seria um caminho virtuoso para a melhoria do primeiro tendo em vista a necessidade de se qualificar para competir com o setor privado; (ii) Contratos de PPP podem ser mais flexíveis que a maioria dos acordos do setor público, desta forma será possível superar a falta de autonomia do setor público em contratar professores e organizar as escolas, pois, os “contratos Público-Privados podem apresentar um ajuste melhor entre a oferta e a demanda por educação. Flexibilidade na contratação de professores é uma das motivações primárias para as PPPs”; (iii) os contratos de PPP permitem que os fornecedores de serviços educacionais sejam contratados por meio de processos licitatórios nos quais são definidos os parâmetros governamentais de uma educação de qualidade a serem seguidos pelos provedores privados. Para isso, os contratos devem incluir “resultados mensuráveis e cláusulas que especificam as condições para entregar uma determinada qualidade de educação [...]. Esta característica dos contratos, por si só, pode elevar a qualidade da educação”; e (iv) as PPPs levam ao incremento da partilha de riscos entre os governos e o setor privado. Ainda na avaliação de Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009, p. 4, tradução nossa), “esta partilha de riscos é suscetível de aumentar a eficiência na prestação de serviços e, conseqüentemente, de induzir a canalização de recursos adicionais para a oferta de educação”.

Estas características dos contratos promovidos pelas PPP, na visão de LaRoque e Lee (2011, p.18, tradução nossa), trazem benefícios potenciais como: (i) a ampliação do acesso a educação – considerado o mais importante; (ii) a aplicação de recursos privados contribuem de forma complementar para a superação das restrições de recursos do setor público com programas do tipo adote-uma-escola; e (iii) contribuem para o aumento da “qualidade da educação fornecida pela incorporação de conhecimento, habilidades e inovações disponíveis no setor não-estatal, tanto pedagógica quanto tecnicamente”.

Além disso, salientam os autores, como as PPPs incentivam o aumento da escolha na educação, com a vinculação entre subsídios e demandas, podem incrementar o processo de *accountability*, daqui para frente traduzido como responsabilização, sobre os resultados da educação, ou seja, por meio das PPPs “os pais podem responsabilizar diretamente os prestadores de educação pela qualidade da prestação de serviços (atalho para responsabilização), em vez de ter que responsabilizar os provedores por meio do processo político (longo caminho para a responsabilização)”. Esta perspectiva do “atalho para responsabilização” é apresentada pelos defensores das PPPs como elemento para aumentar a qualidade dos serviços oferecidos e fortalecer “a responsabilização local, oferecendo uma maneira de influenciar tanto a demanda por educação quanto garantir sua relevância para aqueles que serão beneficiados” (LaROQUE; LEE, 2011, p.19, tradução nossa).

Nesta mesma direção, Ingram et al. (2006) também analisa os benefícios das PPPs para os setores privado e público. Para o setor privado, o relatório destaca a formação de uma força de trabalho bem educada, estabilidade política e crescimento econômico como os principais “produtos” de um sistema educativo funcional. Segundo o relatório, as parcerias com os governos possibilitam ao setor privado “‘influenciar e direcionar’ os recursos e políticas públicas para espaços econômica e socialmente construtivos e alavancar recursos governamentais, expertise educacional e legitimidade” (INGRAM et al., 2006, p. 44, tradução e grifos nossos). Nesse processo, as empresas podem ter “acesso as lideranças nacionais e comunitárias”, o que promove a visibilidade e a reputação corporativa, com o desenvolvimento de compromissos de responsabilidade social e melhoria das relações com seus empregados (INGRAM et al., 2006, p. 44, tradução nossa).

Quanto ao setor público, os benefícios das parcerias permitem uma qualificação geral das ações do Estado, devido ao acesso à “expertise e experiência corporativa na

gestão, estratégias de planejamento, inovações na resolução de problemas, expertise no mercado de trabalho, desenvolvimento de habilidades, eficiência na entrega de mercadorias e serviços, desenvolvimento de produtos e suporte logístico” (INGRAM et al., 2006, p. 44, tradução nossa).

Fica evidenciada a constituição de dois polos distintos, quase antagônicos, mas que, segundo os autores do relatório, geram resultados positivos para todos os envolvidos ao se estabelecer uma parceria. De um lado, o setor público, como possuidor da legitimidade para propor políticas e manejar recursos, mas incapaz de encontrar soluções eficientes por estar preso a uma estrutura burocratizada, pesada e ineficaz. Do outro lado, o setor privado, ágil, funcional, inovador, carregado de habilidades e experiência, permitindo uma gestão eficaz de recursos financeiros, administrativos e humanos, mas que precisa ter franqueado o acesso aos fundos públicos e às lideranças nacionais e comunitárias como forma de autopromoção e desenvolvimento de políticas de responsabilidade social.

Esta conclusão acaba reforçada por LaRoque quando, ao analisar várias experiências em desenvolvimento no mundo, reforça que as PPPs “permitem aos governos contornar leis de emprego desnecessariamente restritivas e escalas salariais governamentais desatualizadas que limitam a capacidade dos governos de contratar pessoal apropriado e organizar a entrega da maneira exigida” e ainda “reduzem o grau de politização da escolarização e reduzem os graus de corrupção no setor educacional” (LaROQUE, 2008, p. 32).

Como estrutura discursiva para cobrir com uma camada de legitimidade a posição extremamente favorável à celebração de parcerias entre os setores público e privado, o conjunto de documentos analisados também apresenta limites ou argumentos contrários às PPPs, normalmente vinculados às deficiências do setor público. Esta afirmação encontra respaldo nos argumentos contrários às PPPs, apresentados por Patrinos, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009, p. 4, tradução nossa), entre os quais se destacam a possibilidade de privatização da educação e o aumento da segregação econômica, com estudantes em melhor situação econômica escolhendo escolas de melhor qualidade enquanto os pobres acabam permanecendo em escolas públicas deterioradas pela falta de suporte dos pais. Além disso, os autores alertam para a ocorrência de resistência ao estabelecimento de PPPs por grupos de interesse, destacando os docentes, demais empregados e seus sindicatos, que podem avaliar os contatos de parceria como estratégia para eliminar a estabilidade de emprego e diminuir

suas influências sobre as condições de trabalho. Para superar esta resistência, os autores indicam “recrutar figuras de liderança na comunidade política e empresarial que entendam os potenciais benefícios das PPPs” (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p. 5, tradução nossa) e utilizar suas capacidades de influenciar a sociedade.

Na mesma direção, LaRoque e Lee (2011, p. 19-20) também localizam os riscos potenciais das PPPs preferencialmente do lado do setor público, destacando que a complexidade da elaboração dos contratos de parcerias “requer uma considerável capacidade de projeto, implementação e monitoramento do governo para que os benefícios sejam alcançados”. Por consideram os Ministérios de Educação como muito conservadores no que diz respeito às questões curriculares, “a capacidade limitada do governo e um quadro político fraco também significam que as PPPs podem resultar em uma perda de responsabilidade para o público em seu papel de garantidor legal⁴⁰ de educação” (LaROQUE; LEE, 2011, p. 20). Mesmo quando identificam algum limite na ação do setor privado, por ser, por exemplo, pouco desenvolvido para atender as demandas dos contratos de parceria, os autores remetem que este risco potencial reside nos “quadros regulamentários e de políticas e [n]os sistemas administrativos inadequados nos países em desenvolvimento” (LaROQUE; LEE, 2011, p. 20).

O último eixo de análise dos documentos deste grupo procurou coligir as referências aos processos de aferição da efetividade das PPPs nas pesquisas avaliativas realizadas. Chama atenção, neste sentido, que LaRoque (2008), Patrinos, Barrera-Osório e Guáqueta (2009), Lathan (2009) e LaRoque e Lee (2011) apontem para a falta de evidências rigorosas quanto ao impacto das PPP no desenvolvimento da educação nos países. Estes autores, apesar de apresentarem resultados de pesquisas pontuais, realizadas em contextos e populações específicas, retiram delas lições que extrapolam para a totalidade das PPPs, como demonstra a relação apresentada por LaRoque (2008, p. 58), a qual contrasta a utilização de 26 experiências realizadas em diferentes locais do globo, sendo que apenas seis pesquisas versam sobre o impacto dos contratos de parceria na educação.

Apesar de indicarem que algumas evidências são positivas, especialmente as relacionadas às medidas de desempenho dos alunos, Patrinos, Barrera-Osório e Guáqueta (2009, p. 7) alertam que não são “suficiente para justificar tanto ignorar as

⁴⁰ *Duty-bearer*, em inglês.

PPPs quanto expandi-las em larga escala”. Mas, mesmo esclarecendo que foram feitos poucos estudos, os autores apostam na eficiência das PPPs e

[...] sugerem que a terceirização para o setor privado pode gerar muitos benefícios, incluindo grande eficiência, aumento da escolha, e ampliação do acesso à educação, particularmente para aquelas famílias que têm sido servidas por métodos tradicionais de provisão de educação. Em geral, o gerenciamento privado de escolas públicas tende a ser eficiente e produzir maiores pontuações em testes que as instituições públicas quando os estudantes chegam ao término da educação básica. Além do que, apesar de ser controverso, vouchers podem aumentar os resultados acadêmicos, especialmente para os pobres. (PATRINOS; BARRERA-OSÓRIO; GUÁQUETA, 2009, p. 7).

Da mesma forma, Ingram et al. (2006, p. 50), sem esclarecer quais pesquisas referendam seu posicionamento, afirmam que depois de décadas de experiência em PPPs, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento a principal lição “é que um sistema de educação bem sucedido não poderá ser projetado ou operado por nenhum setor sozinho. Melhorar a educação e a aprendizagem será alcançada apenas pela combinação de recursos e habilidades”.

Este movimento de apoiar e divulgar as pesquisas que referendam os posicionamentos e as políticas defendidas pelos OIs pode ser apreendido das informações apresentadas em reportagem do *Bretton Woods Observer*, que, tendo como ponto de partida uma avaliação independente encomendada pelo Banco Mundial em 2006, critica o fato de ser dada “‘grande proeminência’ as pesquisa internas favoráveis às posições do Banco, ignorando a pesquisa ‘desfavorável’”. Ele [referindo-se ao relatório da avaliação independente] também identificou ‘uma grave falha na autonomia que deve separar a defesa de políticas da pesquisa’” (BRETTON WOODS PROJECT, 2015, p. 2, grifos do autor, tradução nossa). Ainda dialogando com a reportagem citada, novas camadas se agregam ao cenário quando setores internos ao próprio banco passam a questionar o foco das ações do Banco Mundial. Este questionamento pode ser identificado no relatório da *Independent Evaluation Group* – IEG⁴¹, de 2015, cujo objetivo era avaliar se os programas em desenvolvimento nos diferentes países com financiamento do Banco Mundial possuíam o foco sobre o combate a pobreza. Este relatório analisou o impacto das iniciativas da IFC, principal agência do grupo Banco

⁴¹ O *Independent Evaluation Group* – IEG (Grupo de Avaliação Independente, tradução nossa), integrante do Grupo do Banco Mundial, tem como função avaliar os resultados dos projetos e programas desenvolvidos pelo Grupo do Banco Mundial e identificar as lições aprendidas com a experiência. Para maiores informações acessar o site oficial: < <http://ieg.worldbankgroup.org/>>.

Mundial na divulgação e financiamento das PPPs – constatando que a matriz de avaliação e medição de indicadores "não quantificava os benefícios aos pobres e não havia indicadores para medir o impacto de um projeto sobre a pobreza e que a maioria dos projetos de investimento gerou retorno econômico, mas não forneceu evidências de benefícios identificáveis para os pobres" (BRETTON WOODS PROJECT, 2015, p.2, tradução nossa).

A análise deste conjunto de documentos a partir dos quatro eixos propostos permite conceber as PPPs como um emaranhado de relações muito mais complexas do que uma simples forma de oferta de serviços educacionais ou uma ferramenta técnica de gestão. Como afirmam Robertson e Verger (2012, p. 1150), “envolvem questões de poder, autoridade, legitimidade, responsabilidade e igualdade, e não apenas mecanismos de opção com base no mercado e em ganhos de eficiência”. Trata-se de uma construção ideológica para a educação neste período particular do sistema do capital cuja base de sustentação discursiva está na supremacia dos valores de mercado como ordenadores das relações sociais. Desta forma, muito mais do que forma alternativa ou complementar para garantir a oferta de serviços educacionais para todos, as PPPs, com sua predisposição central de criar mercados e estabelecer a concorrência entre os setores público e privado como forma exclusiva de incrementar a qualidade dos serviços educacionais oferecidos, está transformando o setor educativo público em um território para a obtenção de lucros pelo setor privado. Como conclui Robertson (2013, p. 696) “os que mais se beneficiaram das PPPs foram as empresas globais de gestão e consultoria com grandes investimentos em todos os aspectos da educação – desde o fornecimento até a pesquisa e elaboração de políticas”. Isto causa impacto sobre a questão da justiça social, especialmente quando se considera a educação como um direito e não uma simples mercadoria a ser adquirida pela melhor relação custo-benefício.

Este quadro de reestruturação do papel do Estado no qual estão inseridas as PPPs, retira da educação sua orientação pública e reforça as lógicas do mercado, reduzindo as pessoas, de sujeito social e político, para meros consumidores. Seguindo a vertente do pensamento de Robertson e Verger (2012, p. 1151), este empobrecimento do papel social da educação “prejudica a capacidade dos sujeitos sociais de serem reflexivos, na medida em que os limita e os define primeiramente como agentes econômicos, cujas ações são exclusivamente enquadradas em relações de mercado”.

Visando avaliar o impacto na Educação Profissional das questões envolvidas na redefinição do Estado, de suas formas de gestão e elaboração de políticas, com a efetivação das Parcerias Público-Privadas como estratégia central, é analisado o segundo conjunto de documentos formado por: (i) Relatório final do Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional – Educação e formação ao longo da vida: uma ponte para o futuro, realizado em 1999, em Seul, República da Coreia, pela UNESCO; (ii) *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*, editado por Jürgen Weller, para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, em 2009, dentro de um projeto em parceria com o Governo da Dinamarca; e (iii) *Preparándose para trabajar*⁴², da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, lançado em 2010, e que sistematiza uma pesquisa desenvolvida entre 2007 e 2010 com o objetivo de analisar as políticas de EPT de vários países.

Importa ressaltar que a utilização de documentos específicos, por maior que seja sua importância e abrangência, não permite a generalização da análise realizada para todas as situações, nem expressa uma visão unívoca das instituições. Ao mesmo tempo, ao consolidar uma proposição particular sobre a EPT e divulgá-la massivamente, os OIs, devido a sua capilaridade e importância econômica e política, acabam por estabelecer um cenário que é referencial para a elaboração das políticas pelos diferentes Estados-nação. Neste sentido, buscando entender os encadeamentos entre os documentos selecionados, é realizada uma análise individualizada, seguindo a ordem de publicação, com enfoque principal nas recomendações desses OIs para o estabelecimento de políticas e programas de Educação Profissional.

O primeiro documento é o Relatório Final do Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional – Educação e formação ao longo da vida: uma ponte para o futuro, realizado em Seul, na República da Coreia, em 1999, envolvendo mais de 700 representantes de 130 países. O resultado do Congresso foi um conjunto de deliberações, sob o título de “O ensino e a formação técnico profissional: uma visão para o século XXI”, que serviram de base para as ações da UNESCO na Educação Profissional durante a primeira década dos anos 2000. É importante contextualizar que, como consequência da crise econômica mundial de 2008, o Terceiro Congresso Internacional sobre Educação e Formação Técnica e Profissional só ocorreu em 2012,

⁴² Preparando-se para trabalhar, tradução nossa.

na cidade de Xangai. Portanto, durante a elaboração e implantação inicial do Pronatec ainda estavam valendo as recomendações do Segundo Congresso.

A perspectiva geral do documento estabelecia que o cenário laboral mundial atravessava uma transformação significativa, com a incorporação acelerada da ciência e tecnologia aos processos produtivos, num movimento de globalização que se ampliava exponencialmente, demandando, portanto, mudanças na formação dos trabalhadores. Isto pode ser referenciado na apresentação de Munther W. Al-Masri, presidente do Centro Nacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Jordânia (1999, p. 15), ao enfatizar que, para se adaptarem às novas e variáveis demandas do mercado de trabalho da época, os programas da educação profissional deveriam estar atentos à “substituição de habilidades físicas por habilidades mentais, e, portanto, [...] sejam liberalizados e ampliados na base, de modo a promover a adaptabilidade, alargar o escopo de oportunidades de emprego, e aumentar a mobilidade educacional e ocupacional”. A argumentação defendida por Al-Masri (1999, p. 19) para justificar as alterações nos programas da EPT leva em consideração o que ele chama de condições emergentes das economias mundiais, que são cada vez mais globalizadas e se manifestam na “estrutura e no quadro variável do comércio mundial, na mobilidade da força de trabalho, nos mercados comuns, nos padrões de commodities, nas multinacionais, e nas características geográficas da industrialização”. Exemplificando a forma como estas condições emergentes operam, Al-Masri (1999, p. 19) apresenta o fato de que muitas atividades manufatureiras estavam se deslocando dos países ocidentais desenvolvidos, cujas economias migravam para o setor de serviços, para “os países menos desenvolvidos da Ásia e da América Latina, atraídas por custos de produção reduzidos”.

Este mesmo cenário é reforçado por Colin N. Power, Vice-Diretor Geral da UNESCO, ao afirmar em sua apresentação intitulada “Programa da UNESCO sobre Educação Técnica e Profissional para a primeira década do novo milênio”, que o mundo se dirige para uma economia que está fundamentada na informação, sendo que os “sistemas de produção baseados em novas tecnologias que permitem maior produtividade e flexibilidade exigem que os trabalhadores estejam sempre reciclando suas habilidades e que sejam mais empreendedores” (POWER, 2000, p. 33). E como estas habilidades podem sofrer alterações bruscas, com forte impacto no mundo do trabalho, Power (2000, p. 33) salienta que todos os países, independente do estágio de desenvolvimento, devem promover uma “política de educação, treinamento e emprego

mais coerente, e de encontrar maneiras de coordenar o trabalho dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Assistência Social”. Esta coerência pode ser encontrada quando os novos modelos de EPT articularem “educação, treinamento, emprego e seguridade social nacional e internacionalmente” (POWER, 2000, p. 34).

Este modelo emergente de Educação Profissional, mesmo sem um desenho estrutural acabado, é delineado por um conjunto de recomendações ao longo do documento. Um de seus elementos centrais reside na necessidade de realizar “uma avaliação articulada do quadro político nacional e parcerias entre os setores público e privado para desenvolvimento da força de trabalho”, tanto formal quanto informal (UNESCO, 2000, p. 45). Outro ponto deste modelo é a aposta em uma formação empreendedora, no documento traduzida como empresarial, com o objetivo de gerar um “proprietário-empresário independente”, com “capacidade pessoal de resposta aos desafios”, capaz de “autodirecionamento” e que deve ser incluída tanto nos currículos da EPT como nos programas de formação de professores (UNESCO, 2000, p. 51).

Uma das características importantes deste modelo estava assentada na avaliação de que as mudanças na economia mundial demandavam transformação na gestão dos processos de formação da força de trabalho. A proposição era que os governos mantinham seu papel central, mas “o desenho e a execução de políticas de EPT devem ser feitos por meio de uma nova parceria entre governos, patrões, indústria, sindicatos e a sociedade” (UNESCO, 2000, p. 57). Para a efetivação desta parceria, cabe aos Estados estabelecer um ambiente e um contexto legislativo favorável à participação desses agentes, criar “um quadro de políticas para a educação e a formação que faça parte de um plano nacional de desenvolvimento”, definir e monitorar padrões de qualidade e “ser considerado provedor de recurso último, de modo a assegurar que seções potencialmente excluídas da população sejam atendidas” (UNESCO, 2000, p. 57). A própria estrutura estatal deve ser adaptada com a criação de mecanismos de coordenação, os quais permitam que as ações e recursos, muitas vezes dispersos por vários ministérios e departamentos, possam ser canalizados para a criação de um “sistema nacional de EPT coordenado, que envolva parcerias com entidades tanto do setor privado quanto do público” (UNESCO, 2000, p. 59).

O financiamento deste sistema demandava para os governos o desenvolvimento de “incentivos tributários apropriados e outros benefícios, para estimular e apoiar a participação do setor privado na EPT” (UNESCO, 2000, p. 58). Ele propunha o estabelecimento de estratégias que viabilizassem um equilíbrio ótimo entre custo e

recursos disponíveis e reconhecimento, por parte do governo e do setor privado, que a educação profissional é investimento e não custo, devido aos seus amplos retornos para o desenvolvimento e para a sociedade. Assim, o “financiamento da EPT precisa ser dividido na máxima medida do possível entre governo, indústria, a comunidade e o aprendiz” (UNESCO, 2000, 59).

Estes debates foram sistematizados em um conjunto de recomendações que visavam balizar as ações da UNESCO para o decênio subsequente ao Congresso e, desta forma, influenciar na condução das políticas dos países signatários para o setor. O ponto de partida dessas recomendações é um cenário no qual a “globalização, a constante evolução das tecnologias, a revolução da informação e da comunicação e a mudança social rápida e constante” demandam de uma reformulação nos sistema de EPT (UNESCO, 2000, p. 71). Tendo como alicerce a flexibilidade, a inovação e a produtividade esta reformulação deve ocorrer “inculcando as competências exigidas, respondendo aos efeitos da evolução dos mercados de trabalho, formando e reciclando os empregados, os desempregados e os marginalizados, com o objetivo de efetuar a igualdade de oportunidades para todos” (UNESCO, 2000, p. 71).

Para enfrentar este cenário – ao qual não é feito nenhum tipo de questionamento, como se tratando de um único e inevitável caminho em que todos os Estados devem obrigatoriamente adaptar-se – cabe à EPT, de acordo com as deliberações do Congresso, construir uma nova “cultura de aprendizagem partilhada pelos indivíduos, as empresas, os diferentes setores econômicos e o Estado” (UNESCO, 2000, p. 72). Esta cultura deve ter como eixo central o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, que devem passar a gerir seus próprios processos formativos de forma independente escolhendo entre as ofertas públicas e privadas existentes, propiciando, como sugere o documento, o “desenvolvimento da capacidade empreendedora e da personalidade humana” (UNESCO, 2000, p. 72).

A formação profissional é caracterizada por um processo em aberto, que se inicia na obtenção de uma base sólida com a “aquisição na escola de competências mais complexas, inclusive leitura, escrita e cálculo e aptidão para compreender e comunicar utilizando os instrumentos da tecnologia moderna”, e continua ao longo da vida por meio de estruturas flexíveis, assegurada pela “diversidade de financiamentos, provedores e de mecanismos de prestação de serviço” (UNESCO, 2000, p. 73). Esta preocupação com a flexibilidade na oferta de programas está articulada com o reconhecimento da EPT como “instrumento eficaz na realização da coesão social, da

integração e do auto-respeito” (UNESCO, 2000, p. 74). Ela justifica a focalização de esforços para atingir os grupos “marginalizados” que incluem desempregados, pessoas que abandonaram a escola prematuramente, populações nativas, mulheres, portadores de deficiência, refugiados, entre outros.

Segundo as deliberações do Congresso, esta nova formatação da EPT demanda uma reconfiguração do papel do Estado – como explicitado anteriormente – com base no estabelecimento de parcerias, pois, “a diversidade de patrocinadores públicos e privados capitaneados por uma concorrência saudável, inserida num plano nacional que assegure qualidade, é que pode melhor servir a uma economia dinâmica” (UNESCO, 2000, p. 75). O Estado deve, neste enquadramento, fornecer uma “sólida preparação profissional inicial de base”, sem deixar de exercer sua função de provedor, especialmente para “garantir que as populações em risco de exclusão não sejam negligenciadas e tenham efetivamente acesso aos programas de EPT” (UNESCO, 2000, p. 75). Ele deve concentrar-se na coordenação, acompanhamento, estabelecimento de padrões de qualidade e criação de um arcabouço legal que fortaleça a oferta partilhada da Educação Profissional com o setor privado.

Estas recomendações passaram a integrar a Estratégia Global da UNESCO e, desta forma, converteram-se em um elemento importante na produção posterior da própria instituição e dos demais OIs. Buscando avançar neste debate e perceber este movimento em ação, são apresentados alguns elementos do documento *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*, editado por Jürgen Weller, em 2009, para a CEPAL. O objetivo principal do documento consiste em discutir o conceito de “flexigurança”, central na institucionalidade trabalhista da União Europeia, em especial na Dinamarca, e retirar lições que possam ser aplicáveis ao contexto latino-americano.

O conceito de “flexigurança” caracteriza-se por um “triângulo de ouro” que “consiste em regulações para um mercado de trabalho flexível, um sistema de proteção contra o desemprego com generosos benefícios e políticas ativas do mercado de trabalho orientadas para facilitar a pronta e produtiva reinserção dos desempregados” (WELLER, 2009, p. 31). Segundo a análise do pesquisador da CEPAL, o sucesso desse modelo de institucionalidade trabalhista está vinculado a dois pontos principais, sendo o primeiro o “estreito vínculo com uma estratégia de competitividade de longo prazo baseada na inovação e na acumulação de capital humano como pilares principais” (WELLER, 2009, p. 33). O segundo ponto é “o diálogo social, não só como mecanismo

de elaboração e aplicação da institucionalidade à flexigurança, mas também como instrumento de ajuste e avanço contínuos” (WELLER, 2009, p. 34).

O autor (2009), apesar de afirmar o modelo dinamarquês como uma referência importante, por suas características integradoras e ajustadas ao contexto atual, alerta para entraves na sua aplicabilidade na região de abrangência da CEPAL, destacando: (i) a grande parcela de trabalhadores na informalidade; (ii) a alta demanda de recursos para a funcionalidade do modelo; (iii) a fragilidade das instituições democráticas na região dificultaria a instalação de um diálogo social permanente; (iv) a índole dos trabalhadores e desempregados que recebem subsídios para a reinserção laboral, pois “costumam correr o risco moral que se gere um abuso destas facilidades”; (v) a predominância de perspectivas de curto prazo na tomada de decisões nas sociedades da América Latina e Caribe; e (vi) a heterogeneidade das realidades dos países da região (WELLER, 2009, p. 37).

Apesar desses limites, segundo o documento da CEPAL, o modelo deve ser colocado no horizonte das nações da região, adaptando-o a sua realidade social, econômica, política e cultural, tendo em vista que, articulados com outras iniciativas fora do enfoque trabalhista, demarca um caminho para “estabelecer um ambiente que favorece o crescimento econômico e fomentar a competitividade sistêmica e a integração da população não coberta pela institucionalidade sociolaboral” (WELLER, 2009, p. 38). Para esse fim, tornam-se relevantes as políticas ativas do mercado de trabalho, em especial a capacitação, por ser “um dos fatores que interessam por igual a todas as partes, pois seu efeito positivo é reconhecido tanto na produtividade, como na estabilidade laboral, no favorecimento de trajetórias ascendentes e na obtenção de maiores salários” (WELLER, 2009, p. 28).

No documento da CEPAL, é possível visualizar o estabelecimento de uma base conceitual, como a redução da função da educação a instrumento para o incremento da produtividade do trabalho e da competitividade do país e o investimento em capital humano, via capacitação permanente, como estratégia para manutenção da empregabilidade dos trabalhadores. Essa base conceitual – ou “matriz de políticas” como identificado anteriormente – possui uma divulgação massiva e acaba por influenciar a construção das políticas nacionais, apesar de, como afirma Christian Laval, existir um grande número de pesquisas empíricas demonstrando que a “correlação entre o investimento na formação e o nível de remuneração está muito longe de ser tão simples quanto os economistas liberais o proclamam” (LAVAL, 2004, p. 29).

Ao trazer esse debate para o contexto brasileiro, ainda dentro do documento da CEPAL, José Paulo Zeetano Chahad (2009) defende a viabilização de um modelo nacional de “flexibilidade com segurança”, partindo das seguintes premissas: (i) as empresas precisam tornar-se mais competitivas e para isso demandam flexibilidade dos mercados e das leis trabalhistas; (ii) os trabalhadores necessitam de uma maior capacitação para aumentar a produtividade e um sistema de proteção social que responda às inseguranças da flexibilidade do trabalho; (iii) os governos “com menos graus de liberdade para imporem políticas numa realidade globalizada, necessitam ainda promover o sistema de proteção social, fortalecendo a seguridade social, ao mesmo tempo em que desregulamenta o mercado de trabalho” (CHAHAD, 2009, p.88).

A partir dessas premissas, integradas a um cenário único e naturalizado, Chahad (2009) apresenta alguns elementos que diminuem a produtividade no Brasil, destacando: a baixa qualificação da mão de obra, a regulamentação excessiva sobre as empresas, os altos índices de informalidade nas relações do trabalho, as características do sistema da Justiça do Trabalho e a própria legislação trabalhistas – como o FGTS – considerada rígida e causa de mobilidade da mão de obra.

Essas observações coadunam-se com a pouca efetividade das políticas ativas – intermediação de mão de obra, ações de qualificação profissional e programas de geração de trabalho e renda – que, além de serem desarticuladas entre si, não se articulam com o seguro desemprego (CHAHAD, 2009, p.107). Focalizando na qualificação profissional, essa é identificada como o maior dos desafios, entre outras questões, pelo fato das taxas médias de escolaridade serem muito baixas, comparadas com padrões internacionais, e que “associado a outras carências educacionais determina uma força de trabalho de baixo nível de qualificação” (CHAHAD, 2009, p.107). Para avançar nesta questão o autor avalia que:

Parte substancial do problema deve ser resolvida por políticas de médio e longo prazo, na esfera do Ministério da Educação, como parte de um amplo programa educacional para colocar a população brasileira em níveis de padrão educacional observados em nações de estágio mais avançado. Existe, porém, uma parcela de melhoria na qualificação do trabalhador que pode ser atribuição do sistema de treinamento vocacional e de formação de recursos humanos, e no caso brasileiro o desafio neste setor é maior, seja porque os números são dramáticos, seja porque as dificuldades de educação básica da força de trabalho, [...] têm ficado aquém da expectativa, para não dizer que não existem, seja pela ótica da quantidade, ou pela da qualidade. A reforma no sistema de treinamento profissional deve ser no sentido de elevar bastante os gastos com treinamento vocacional, devendo ser este destinado a elevar o potencial de emprego, tanto de um desempregado, prioritariamente, quanto dos trabalhadores que estejam empregados necessitam de reciclagem, ou

buscam evitar a obsolescência. Em qualquer destes casos, é imprescindível que o setor produtivo tenha interesse no treinamento vocacional, pois é ele quem garante o emprego, após a ação de treinar. (CHAHAD, 2009, p.107).

Nos argumentos apresentados evidencia-se uma reafirmação da dualidade estrutural da educação brasileira, com a consolidação de uma separação entre formação geral, a cargo do Ministério da Educação, e a formação profissional, ofertada por um sistema de treinamento profissional, articulado a demandas do setor produtivo, sem apresentar, contudo, um desenho institucional claro.

O cenário apresentado por Chahad (2009, p. 108-109) focaliza nas dificuldades e obstáculos para a implantação de uma articulação efetiva entre fortalecimento do mercado de trabalho e ampliação das proteções sociais no Brasil que são “de difícil superação, pois implicam em mudança de hábitos, costumes, heranças culturais, ou mesmo requerem um longo período para se modificar”. Os principais obstáculos seriam: (i) o predomínio da questão econômica na tomada de decisões e a falta de vontade política dos governos em implementar políticas de proteção social mais sólidas para acompanhar a flexibilização do mercado de trabalho; (ii) forte antagonismos entre trabalhadores e empregadores marcado pela existência de “muita divergência, pouco desprendimento, um diálogo estéril e um aparente desejo de tudo permanecer como está, para ver se um ente maior resolverá o conflito”; (iii) “Desenvolvimento incipiente do diálogo social e o surgimento somente recente de fóruns adequados para o exercício da negociação”; (iv) limitações na implantação de reformas trabalhistas, sindical e nas políticas ativas que reconheçam a institucionalidade existente mas apontem par a construção de um novo modelo brasileiro de *flexicurity*; (v) falta de “espírito público” na cultura brasileira e no comportamento dos trabalhadores evidenciado, segundo o consultor da CEPAL (2009, p. 109), “em burlas e fraudes aos programas de Seguridade Social”. Mesmo reconhecendo que parte da população do país possui níveis de renda muito baixos e pouca qualificação, Chahad (2009, p. 109) afirma que a implantação de um “seguro-desemprego generoso, ou um benefício assistencial pago durante muito tempo, é visto como um fim em si mesmo, além de, muitas vezes, repor grande parte da renda familiar”; e (vi) falta de controle efetivo sobre os recursos públicos gerando um desequilíbrio que pode comprometer a adoção do modelo de *flexicurity* que é, por natureza, dispendioso por ter “uma Seguridade Social ampla, um seguro-desemprego generoso e realiza muito gasto público com políticas ativas compensatórias” .

Apesar de estar carregado de uma visão estereotipada dos trabalhadores latinos americanos e alegando uma indolência das classes populares brasileiras, o documento apresenta elementos que podem ser correlacionados ao desenho organizacional e aos pressupostos do Pronatec. Neste sentido, destacam-se: a redução da qualificação da força de trabalho a uma dimensão de investimento em capital humano e aumento de produtividade; a inclusão das políticas de EPT no rol das políticas ativas, visando à reinserção dos desempregados com a articulação e vinculação do recebimento de seguro-desemprego e demais auxílios com a participação em cursos de formação; a proposição de focalizar a ação estatal na Educação Básica, desenvolvendo competências básicas; e ainda, a ampliação do leque da oferta de qualificação profissional com o aumento da participação do setor privado.

Visando ampliar a discussão de como as definições dos OIs impactam nas políticas da EPT, o terceiro documento a ser analisado é *Preparándose para trabajar*, um relatório que sintetiza as análises realizadas pelo setor da Educação e Formação Profissional da OCDE, no período de 2007 a 2010. Apesar de não ser um país membro, a utilização deste documento está relacionado ao fato do Brasil ter, nas últimas décadas, participado de forma ativa – na categoria de associado – de várias comissões desta agência multilateral em especial dos Conselhos Diretivos do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) e da Comissão do Aço, além de contribuir para as bases de dados estatísticos da OCDE e incentivar seu uso para desenvolvimento de pesquisas e estudos⁴³.

O Relatório em foco foi publicado em 2010 e apresenta uma série de propostas que buscam “diminuir a distância que separa a aprendizagem e o emprego, assim como para conectar mais plenamente a educação e formação profissional inicial para jovens com as necessidades da economia” (OCDE, 2010, p. 13, tradução nossa). Este ajuste fino entre a formação profissional e as demandas do mercado de trabalho parte de duas premissas básicas. A primeira delas, articulada ao conceito de aprendizagem ao longo da vida, se constitui no estabelecimento de processos formativos que propiciem a constituição de competências básicas e transferíveis, habilitando os indivíduos a se adaptar a um mundo em permanente mudança. A segunda premissa é que exista uma “parceria eficaz entre o governo, os empresários e os sindicatos, para assegurar que o

⁴³ Para maiores informações sobre as relações entre a OCDE e o Brasil, sugerimos acessar a página específica do Brasil no site oficial desta agência multilateral. <<http://www.oecd.org/brazil/>>

mundo da aprendizagem está conectado, em todos os níveis, com o mundo do trabalho” (OCDE, 2010, p. 13, tradução nossa).

O documento estabelece um cenário no qual a transformações no mercado laboral dos países da OCDE, marcado pela extinção de ocupações tradicionais e de baixa qualificação, tanto pela introdução de novas tecnologias quanto pelo deslocamento dessas atividades para países menos desenvolvidos que apresentam menores custos de produção, convertem a EPT em uma ferramenta importante para o aumento da competitividade econômica com o incremento da qualidade dos produtos e serviços que oferecem. Para isto, as pessoas que entram no mercado de trabalho precisam “de habilidades imediatas para o emprego, mas também uma gama de habilidades cognitivas e de trabalho que lhes permitam lidar com a mudança dos contextos em matéria de emprego e carreiras e manter a sua capacidade de aprendizagem” (OCDE, 2010, p. 16, tradução nossa).

Para atingir estes objetivos, os sistemas de EPT devem estar organizados para preparar os alunos jovens tanto para o mercado de trabalho quanto para a continuidade dos estudos no nível superior, articulando habilidades acadêmicas gerais – com destaque para a aritmética e leitura/escrita – e habilidades práticas específicas para os postos de trabalho. Além disso, deve ocorrer uma regulação, em especial na oferta da formação profissional pública, de forma a atingir o equilíbrio entre as demandas do mercado de trabalho e o número de formandos de cada ocupação, levando em consideração as preferências dos estudantes e os requerimentos das empresas. Para isto, é importante envolver tanto empresários quanto sindicatos na organização e definição dos conteúdos dos programas de formação que atendam a todos interessados e contribuam para desenvolver a economia em geral. Segundo a OCDE (2010, p. 22, tradução nossa), isto implica em estabelecer “um conjunto de instituições interconectadas de âmbito nacional, regional e setorial, que vincule os sistemas de EPT, em especial, com os empresários e que estabeleça responsabilidades claras sobre os diferentes elementos do sistema da EPT”.

Esta articulação deve ser a base para a definição da composição da oferta da EPT em determinado país ou região que deve agregar as preferências dos estudantes, as necessidades do setor empresarial e as restrições na oferta. Os estudantes, compreendidos aqui na dimensão da escolha individual, devem ser ativos na opção pelo curso que pretendem seguir considerando seus gostos, características e desejos particulares, na perspectiva de que “responder a suas preferências conduz a uma maior

produtividade” (OCDE, 2010, p. 58, tradução nossa). Baseado em avaliações sistemáticas sobre as demandas formativas atuais e futuras, as necessidades dos empresários devem ser um ponto central, mas não exclusivo, pois possuem interesses particulares que nem sempre convergem com o dos estudantes e da sociedade. Por exemplo, os empresários podem desejar “competências muito específicas em nichos ocupacionais, competências destinadas a setores em declínio e para empregos desagradáveis e mal pagos, ou um excesso de oferta de qualificações para empurrar os salários para baixo nas profissões correspondentes” (OCDE, 2010, p. 58, tradução nossa). O terceiro fator está relacionado com a restrição da oferta de formação devido à impossibilidade, pelos custos, pela falta de docentes habilitados e pelo tempo necessário para desenvolver os programas, de acompanhar uma demanda em transformação constante. Como forma de superar esta limitação deve ser incentivada a concorrência entre os centros formadores, pois “quando os indivíduos são livres para escolher um centro de EPT, existe o potencial de abrir um mercado ou quase-mercado na oferta e melhorar a capacidade de resposta dos centros de EPT as preferências de estudantes e empresários” (OCDE, 2010, p. 60, tradução nossa).

O Relatório da OCDE (2010, p. 152, tradução nossa) coloca os empresários como centro de gravidade de todo o sistema de EPT, qualificando-os como aqueles que possuem melhor capacidade para avaliar se “os currículos e as qualificações se ajustam às necessidades atuais do mercado de trabalho e para guiar sua adaptação aos requisitos que venham a surgir. A participação dos empresários no desenvolvimento das políticas é essencial para implantá-las com êxito”. Os sindicatos, no arranjo proposto, servem como um limitador da influência dos empresários por expressarem os interesses dos estudantes e dos empregados e, dessa forma, propor uma combinação entre as competências específicas demandadas pelas empresas e as competências transferíveis que contribuam de forma mais efetiva para a capacidade de inserção ou permanência no mercado de trabalho. Neste embate de interesses entre empresários e sindicatos, “o governo desempenha um importante papel relativo a defender os interesses dos estudantes e equilibrar as perspectivas de empresários e sindicatos” (OCDE, 2010, p. 154, tradução nossa).

Analisando a questão do financiamento do sistema de formação profissional e, tendo em vista serem os benefícios da educação compartilhados entre todos os sujeitos envolvidos, a proposta apresentada é que ocorra uma distribuição do custo entre governos, estudantes e empresários. Esta distribuição deve ser coerente com os

princípios educacionais de cada país, variando a participação de cada segmento segundo as práticas existentes para os demais níveis de ensino, podendo ser, entre outras possibilidades, créditos segundo a renda dos estudantes e bolsas de estudos para alunos mais carentes.

Para o desenho de um sistema de EPT eficiente o Relatório reforça a importância de estabelecer mecanismos para antecipar as necessidades de competências futuras de forma a adaptar a oferta de EPT às necessidades do mercado de trabalho e evitar que a provisão ocorra relacionada a capacidade das instituições de formação profissional instaladas – normalmente voltadas para cursos já existentes e de menor custo – ou reflita as tendências não informadas dos estudantes. Devido à dificuldade em planejar esta demanda futura, o Relatório reforça a necessidade de “dotar os jovens com uma grande base de competências gerais, já que fornecem suporte para a aprendizagem ao longo da vida e sua capacidade de se adaptar a uma mudança de requisitos” (OCDE, 2010, p. 63, tradução nossa). Destacam-se, entre essas competências gerais, a “aritmética, as habilidades para a leitura e escrita, o trabalho em equipe, as competências para comunicação, a flexibilidade e a própria capacidade de adquirir novas competências” (OCDE, 2010, p. 67, tradução nossa).

Outro fator importante para a garantia da qualidade da formação profissional indicado pelo Relatório é a adoção de sistemas nacionais de avaliação, por considerá-los instrumentos para: (i) garantir “a coerência na combinação de competências adquiridas e o nível de habilidade necessário para passar no exame”; (ii) permitir “que se adquiram competências de diferentes maneiras e incentiva a inovação e eficiência no processo de aprendizagem de competências”; e (iii) fornecer uma base sólida para o reconhecimento dos conhecimentos adquiridos em formações anteriores (OCDE, 2010, p. 172, tradução nossa).

Da mesma forma que os documentos analisados anteriormente, é possível identificar a naturalização do cenário econômico mundial e o estabelecimento de um futuro prescrito e inescapável. A EPT passa a ser compreendida, dentro de uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, como forma de manutenção da empregabilidade individual de uma força de trabalho – no caso deste documento focalizado nos jovens – que deve estar permanentemente atenta ao surgimento de novas demandas nos processos produtivos e no mercado de trabalho. Nesse sentido, o Estado deve ocupar-se em proporcionar uma Educação Básica que promova o desenvolvimento de competências gerais, que potencializem sua capacidade de adaptação, inovação e

empreendedorismo pessoal, e remeter para a oferta privada a formação profissional mais específica, numa perspectiva de ampliação da qualidade com o fortalecimento de um mercado competitivo na educação.

Analisando este documento, mas focalizando nas relações entre o Ensino Médio e a Educação Superior no Brasil a partir de um movimento crescente de profissionalização e privatização dos serviços educacionais, João dos Reis Silva Junior, Carlos Lucena e Luciana Rodrigues Ferreira (2011) defendem que políticas como o Pronatec estão vinculadas às recomendações dos OIs e buscam atender as demandas imediatas do setor produtivo visando sua adaptação aos novos processos tecnológicos. Assim, concluem os autores, o acesso à formação profissional transforma-se em um “mecanismo para responder aos anseios de inclusão social dos trabalhadores. [...] Ao mesmo tempo, essas políticas compensatórias acabaram por materializar um processo de privatização da educação no Brasil, sustentado pelo discurso da competência do mercado e pela ineficiência do Estado” (SILVA JUNIOR; LUCENA; FERREIRA, 2011, p. 854).

A perspectiva do mercado como referência positiva, detentor das melhores práticas de gestão e parâmetro para a organização do setor educacional – e de resto toda a sociedade – é uma constante nos documentos analisados neste segundo conjunto. Como esclarece Ball (2001, p. 106) as novas formas de gestão implantadas para conduzir as políticas públicas de educação “geram os impulsos, relações e valores que fundamentam o comportamento competitivo e a luta pela vantagem”. A celebração da competição entre as instituições formativas públicas e privadas como mecanismo para a melhoria da educação não é uma simples decisão gerencial, neutra, preocupada em entregar um serviço mais eficiente e pelo menor custo, mas sim da instituição de um novo currículo ético que “estabelece uma correspondência moral entre o provimento público e empresarial” (BALL, 2001, p. 107). É importante ressaltar que a organização da oferta da educação por meio da instituição de um mercado educacional, na ponderação de Ball (2001, p. 107-108), “tanto des-socializa, quanto re-socializa; cria novas identidades e destrói a sociabilidade, encorajando o individualismo competitivo e o instrumentalismo. Os espaços nos quais são possíveis a reflexão e o diálogo sobre os valores são eliminados”.

Nesse sentido, justifica-se a forma como os documentos distribuem diferentes papéis a serem desempenhados pelos sujeitos envolvidos na EPT. Elemento central no processo, os empresários são considerados os protagonistas na constituição do sistema

de formação profissional, os mais capazes de definir as demandas formativas atuais e prever competências e habilidades futuras, organizar os programas para estabelecer uma correspondência entre os aprendizados e o que o mercado de trabalho necessita, estabelecer padrões de avaliação de competência e, quando for o caso, obter lucros por meio da oferta de cursos no mercado educacional. Os sindicatos e organizações da sociedade têm uma função subsidiária, de erigir barreiras para refrear a supremacia empresarial e impedir que as demandas desse setor, que normalmente está mais preocupado com sua expansão do que com o desenvolvimento global da sociedade, sejam as únicas consideradas na elaboração das políticas desse setor. Aos governos cabe o papel de mediador entre esses dois grupos, buscando construir espaços e instâncias de participação dos diferentes setores, promover pesquisas e organizar dados para subsidiar a organização da oferta, ser o financiador – em alguns casos, não exclusivo – do sistema de qualificação profissional tendo em vista que as externalidades positivas deste tipo de formação atingem a totalidade social e, prioritariamente, preocupar-se em ofertar uma Educação Básica voltada para o desenvolvimento de competências gerais, com destaque para os fundamentos matemáticos e de leitura/escrita que, associados a uma lógica de aprendizado ao longo da vida, preparam os estudantes para adaptarem-se com mais facilidade às mudanças no mercado laboral.

A análise desses documentos, dentro da metodologia adotada nesta pesquisa, teve por objetivo compreender os principais processos que, desde os OIs, acabam interferindo na construção das políticas públicas nacionais, com destaque para a Educação Profissional. Como discutido anteriormente, não se trata de uma imposição linear, mas do estabelecimento de padrões globalizados que são validados em encontros e documentos, em um movimento descrito por Ball (2001, p. 112) como “convergência das políticas educativas”. É importante incorporar a preocupação de Ball em esclarecer que não se trata de uma convergência simples, caracterizada pela adoção das mesmas políticas nas diferentes nações, mas de uma convergência de paradigmas, por meio da qual ocorre a “invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes” (BALL, 2001, p. 112).

Essa convergência de paradigmas acaba por estabelecer limites para a ação dos Estados nacionais. Nesse sentido, evidencia-se a emergência de novas formas de gestão, redefinindo o papel do Estado, que deixa de ser o provedor central dos serviços sociais, repassando parte dessas responsabilidades para o setor privado e organizações da

sociedade civil. Esta proposição, presente em todos os documentos analisados, quer do primeiro quanto do segundo conjunto, transforma-se na pedra angular do discurso hegemônico sobre educação.

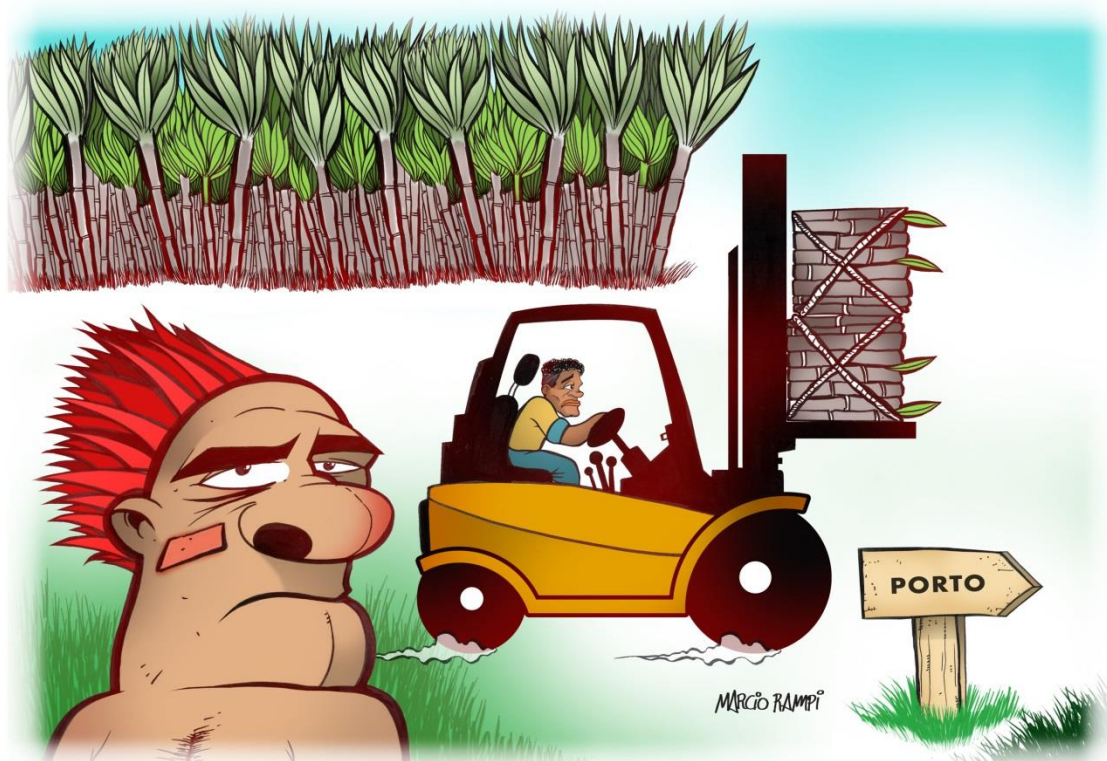
Retomando que este capítulo objetiva sistematizar alguns elementos do sistema do capital, verificando de que forma eles interferem na redefinição do papel do Estado e, portanto, na elaboração das políticas públicas, podemos localizar o Pronatec como integrante de um movimento amplo, articulado à implantação de determinado modelo de desenvolvimento econômico e social, e que possui nas políticas da EPT uma de suas importantes estratégias. Desta forma, o Programa pode ser percebido, entre outras dimensões que o constituem, como a materialização de processos globais nos quais o sistema do capital, por meio de diferentes sujeitos individuais e coletivos – com destaque para os OIs –, atua na padronização de pressupostos teóricos, na naturalização de contextos e na priorização de formas específicas de execução e financiamento que se transformam em práticas concretas no interior das instituições de formação profissional.

Após uma longa jornada, o Curupira retorna para sua floresta. De todas as coisas que aprendeu, o principal ensinamento é de que tudo está interligado e sua floresta não existe isolada no mundo, portanto, decisões tomadas em locais distantes e faladas com línguas que ele não entende acabam por interferir ali onde vive. Sem saber ao certo se sua floresta não é mais a mesma ou se foi ele que passou a enxergá-la de forma diferente. Ela parece maior do que nunca, pois conectada ao mundo, e, ao mesmo tempo, tão pequena pela grandiosidade de tudo que conheceu, Curupira sabe que é momento de refletir.

Com o propósito de aprofundar os desdobramentos e as relações das estratégias do sistema do capital na particularidade brasileira, o próximo capítulo apresenta dois focos complementares e articulados, mas que, como recurso didático, são trabalhados separadamente para aumentar a visibilidade das relações que os conformam. O primeiro foco é a constituição histórica do modelo de desenvolvimento nacional, com destaque para o neodesenvolvimentismo enquanto modelo econômico em disputa durante a última década no Brasil – em especial no período de elaboração e implantação do Pronatec –, de forma a identificar suas possibilidades e limites. Partindo da caracterização dos principais elementos da trajetória da Educação Profissional no Brasil, o segundo foco do capítulo é a investigação dos planos nacionais de qualificação profissional que foram desenvolvidos pelos diferentes governos no Brasil para adequar a formação dos trabalhadores as alterações no sistema produtivo. A intenção principal é

identificar e interpretar as continuidades entre os programas anteriores e o Pronatec, colocando em relevo os sujeitos envolvidos e a aproximação com os pressupostos da Teoria do Capital Humano.

4. PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E A QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA DESDE A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DOS PLANOS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÃO



Curupira caminha por aquela que já fora uma extensão de seu ser como se fosse a primeira vez. Sua exploração por outros espaços e tempos permitiu que ele a redescobrisse em seu movimento permanente e agora, quase uma estranha, a floresta o desafia a ser novamente decifrada. Atento ao chamado o personagem-Programa começa a investigar seu território buscando identificar os novos elementos e suas relações que, agora evidentes, anteriormente estavam ocultos.

Adentrar na floresta Brasil e perceber como os movimentos do sistema do capital interagem com o contexto nacional constitui o cerne deste capítulo. Tarefa muito ampla e que possibilita investigações diversas, a análise realizada, em diálogo com o objeto da pesquisa, tem como foco a relação entre os projetos de desenvolvimento implementados no Brasil e as correspondentes estratégias de formação e qualificação para o trabalho. Central neste debate é o papel desempenhado pelo Estado como agente do desenvolvimento econômico, tanto no sentido de regulação macroeconômica quanto na implantação de programas e políticas setoriais. Ressalta-se que é privilegiado o período histórico atual, compreendendo as últimas décadas, em consonância com as mudanças advindas do processo de industrialização e suas consequências na formação da economia nacional e nas alterações nas relações sociais de produção.

Como diferencia Milton Santos (2008, p. 337, grifos do autor), existem espaços de globalização e não um espaço global, dominante e acima e além das territorialidades. Pelo contrário, o mundo “é apenas um conjunto de ‘possibilidades’, cuja efetivação depende das ‘oportunidades’ oferecidas pelos lugares”. É sobre o imperativo da competitividade que os lugares são acessados ou abandonados visando o aumento da produtividade global, portanto, as características locais acabam fornecendo a materialidade para as estratégias globais, nas palavras de Santos (2008, p. 338) “o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo⁴⁴ e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o ‘Mundo’ necessita da mediação dos lugares”. Em uma perspectiva de totalidade marcada pela dialética parte-todo, compreender o território nacional, as relações de poder que organizam sua configuração espacial e social ao longo da história e as formas materiais e impermanentes que assumem ao longo deste processo são proposições centrais para capturar e materializar o movimento, do sistema do capital global.

⁴⁴ Na definição de Milton Santos (2005, p. 259), “‘Mundo’ é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial”.

Partindo da concepção de que, em sua essência, um Estado-nação é formado por três elementos: território, povo e soberania, Santos estabelece que as relações sociais em cada território estão condicionadas por:

[...] o modo de produção dominante à escala do sistema internacional, sejam quais forem as combinações concretas; b) o sistema político, responsável, pelas formas particulares de impacto do modo de produção; c) mas também pelos impactos dos modos de produção precedentes e dos momentos precedentes ao modo de produção atual. (SANTOS, 2002, p. 233).

Nesta direção, Santos (2002) evidencia as imbricações entre os espaços nacional e global em uma dinâmica de influência recíproca, mediada pelo processo histórico e que, apesar da centralidade das relações econômicas, só adquire real significado quando engloba, no mesmo patamar de importância, as relações sociais, políticas, culturais, ecológicas, entre outras. Esta compreensão se aproxima do conceito de território que, na concepção de Santos (2005), se define muito mais por seu uso do que por si mesmo, demandando, portanto, um permanente processo de reavaliação. Se inicialmente o território fundamentava os Estados-Nação, “hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território” (SANTOS, 2005, p. 255).

Nesta direção, o território se efetiva na confrontação entre processos de mundialização e globalização, marcados pela fluidez como demanda para a competitividade, e sua materialização nos diferentes espaços locais por meio de objetos e ações humanas. Aqui se efetiva uma dialética entre o controle da parcela “técnica” da produção, por agentes locais e distantes, e o “controle remoto da parcela política da produção” (SANTOS, 2005, p. 258). Esta perspectiva denota uma função ativa aos espaços locais nos processos produtivos, pois, mesmo de forma limitada, tendo em vista que o controle político permanece fora de seus territórios, eles possuem autonomia para estabelecer seus procedimentos para controlar e ordenar os processos produtivos e sociais. Como esclarece o geógrafo brasileiro existe um conflito cada vez maior “entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los” (SANTOS, 2005, p. 259).

Destarte, o território se configura como espaço de disputa entre as forças locais e globais que trabalham, simultaneamente, de forma integrada e fragmentada. Enquanto espaços territoriais, os Estados-Nação sofrem a influências das forças centrípetas da mundialização necessária para a expansão do sistema do capital, mas, na sua dimensão de espaço vivido, o território habitado, ao gerar desdobramentos inesperados, acaba por transformar-se em espaço de resistência. Para que isto ocorra, Santos (2005, p. 260) avalia como indispensável reforçar a importância de construir um conhecimento sistemático da realidade “mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado, o uso do território). Antes, é essencial rever a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico” (SANTOS, 2005, p. 260).

Com este propósito principal, de analisar como o território brasileiro interage com os movimentos globais, compreendendo ser esta interação mediada por relações de submissão e autonomia este capítulo está organizado em dois subcapítulos que focalizam nas questões que envolvem a implantação de projetos de desenvolvimento, a reestruturação dos processos produtivos e os programas de qualificação profissional postos em ação visando adaptar a força de trabalho para subsidiar estes movimentos.

O primeiro subcapítulo tem como foco central compreender o Neodesenvolvimentismo, projeto de desenvolvimento econômico que buscou construir uma hegemonia, em especial, nas ações do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007 a 2011) e do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 a 2015), este último correspondendo ao período de implantação do Pronatec. Por isso, para além de uma contextualização e apresentação de suas premissas principais, é potencializado o debate sobre como a formação e qualificação dos trabalhadores é compreendida no escopo do projeto Neodesenvolvimentista, colocando em relevo sua aproximação com a Teoria do Capital Humano. Como forma de fornecer um lastro para a discussão, são apresentados, inicialmente dois temas que devido as suas particularidades demandam um aprofundamento específico. O primeiro apresenta um pequeno histórico analítico-crítico sobre o processo de desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas, tendo como base principal trabalhos de Florestan Fernandes, Ruy Mauro Marini e Celso Furtado que, a partir de diferentes abordagens, desenvolvem a análise do desenvolvimento econômico nacional atrelado a uma lógica de dependência dos centros do sistema do capital global, nos marcos do debate sobre o subdesenvolvimento. O segundo tema investigado aborda questões relativas ao Estado desenvolvimentista e o relevo que esta

discussão tem demonstrado nos dias atuais, utilizam-se, principalmente, extratos da obra de Ha-Joon Chang (1999; 2004) e de Peter Evans (1993).

O segundo subcapítulo apresenta uma retomada da trajetória da EPT a partir de uma análise centralizada nos grandes programas de formação de trabalhadores implantados pelos diferentes governos brasileiros – PIPMO, PLANFOR e PNQ. A análise proposta para esses programas enfoca o papel desempenhado pelos setores público e privado e as relações com o projeto de desenvolvimento em curso no momento em que foram implantados e, dessa forma, possibilitam o estabelecimento de correlações com o Pronatec.

Planejada sua trajetória, Curupira inicia sua busca por compreender melhor seu território, por perceber sua floresta na relação com os demais espaços do planeta. Tão grande e tão pequena ao mesmo tempo, Curupira caminha com o olhar atento, para na frente de um jaborandi e retira algumas folhas, enquanto observa a planta em sua mão, lembra que em suas andanças pelo mundo descobriu que na Alemanha, um país muito distante dali e no qual não crescia aquele arbusto, uma empresa retirava delas uma substância chamada pilocarpina que era usada para curar uma doença nos olhos⁴⁵. Retomou sua trilha pensando que, cada vez mais, este fato explicava muita coisa sobre sua floresta.

4.1 NEODESENVOLVIMENTISMO, TEORIA DO CAPITAL HUMANO E AS POLÍTICAS DA EPT

O foco principal deste subcapítulo é analisar o Neodesenvolvimentismo enquanto projeto que o governo buscou implantar como forma de proporcionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social e ao qual o Pronatec estava articulado. Para uma investigação mais detalhada, este subcapítulo está organizado em três seções que visam, em conjunto, proporcionar uma perspectiva mais ampliada sobre o Neodesenvolvimentismo, sem, entretanto, ter a preocupação de esgotar as temáticas apresentadas. Acima de tudo, busca-se promover pontos de aderência, quer na história dos processos de desenvolvimento implantados no Brasil – primeira seção –, quer no debate internacional sobre o papel do Estado para o desenvolvimento das nações –

⁴⁵ A pilocarpina foi sintetizada do Jaborandi pela empresa alemã Merck que por muitos anos deteve a patente do produto. Esta substância é utilizada principalmente como componente de medicação para tratar o glaucoma.

segunda seção –, para uma compreensão mais consistente dos pressupostos, proposições e alcance do projeto Neodesenvolvimentista – terceira seção.

É importante resgatar que mais do que um simples painel ou contexto, as relações históricas e a implantação de modelos de desenvolvimento se materializam na prática por meio de políticas, programas e ações. Por isso, o Pronatec não deve ser entendido como simples consequência, mas, a partir de ações e práticas efetivas, envolvendo diferentes sujeitos individuais e coletivos, repasse de recursos, definição de normas e alterações em legislações, ser percebido como expressão material e particular desses processos.

4.1.1 Elementos do Padrão Histórico de Desenvolvimento Brasileiro: a Condição do Subdesenvolvimento como Referência

Propor uma análise fundamentada nos pressupostos materialistas dialéticos demanda compreender os fenômenos como resultado de múltiplas determinações que se desenrolam a partir de processos históricos. Portanto, para avançar além da aparência fenomênica do Pronatec e perscrutar os vários processos que articulam sua essência é importante fazer algumas considerações que percorrem os caminhos da história. Neste sentido, esta seção abordará alguns elementos que conformaram o padrão de desenvolvimento para o Brasil nas últimas décadas, tendo por base trabalhos de Celso Furtado, Florestan Fernandes e Ruy Mauro Marini que, apesar de possuírem abordagens teóricas diferenciadas, buscaram investigar as origens e desdobramentos das relações de dominação e dependência da economia nacional em relação aos países centrais do sistema capitalista mundial tendo como ponto de convergência o conceito de subdesenvolvimento.

Partindo do padrão das nações centrais do sistema do capital, o subdesenvolvimento foi por muito tempo concebido como uma etapa anterior e transitória relacionada à existência de limitadores específicos nos países periféricos, como falta de investimento em educação e práticas políticas ultrapassadas, que, uma vez superados, levariam estas sociedades ao pleno desenvolvimento econômico. Rompendo com esta concepção, Furtado (2002), Fernandes (2008) e Marini (2011), vão apresentar o subdesenvolvimento como articulado e necessário à gênese, manutenção e expansão da ordem capitalista vigente que busca utilizar os recursos naturais e explorar a mão-de-obra existente nos países periféricos. Focalizando na América Latina, Marini (2011)

ressalta que para compreender o subdesenvolvimento foi necessário contrastá-lo com o sistema capitalista como um todo, nacional e internacionalmente, pois as insuficiências que eram identificadas no desenvolvimento das relações capitalistas nesta região, muitas vezes caracterizadas como “pré-capitalistas”, tinham como referência “aspecto de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá se desenvolver jamais a mesma forma como se desenvolvem as economias capitalistas chamadas de avançadas” (MARINI, 2011, p. 132). Nesta mesma direção, Fernandes (2008) sustenta que não só as economias latino-americanas estavam integradas ao mercado capitalista mundial de uma forma dependente como sua própria organização e ordenamento econômico respondia aos requisitos das relações sociais e de produção capitalistas. Na sistematização realizada por Fernandes, os países subdesenvolvidos devem ser compreendidos como integrados numa

[...] economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente como uma entidade especializada, no nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, no nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, no nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual el[es] aparece[m] como fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas. (FERNANDES, 2008, p. 36-37).

Este entendimento é reforçado por Furtado (2002, p. 76) ao afirmar que o subdesenvolvimento consiste em um “processo histórico autônomo, que nada tem a ver com o atraso e com a estagnação [...]. É uma forma de crescimento com certas características particulares”. O subdesenvolvimento foi gerado, portanto, diretamente do desenvolvimento do sistema econômico mundial, “como consequência do impacto, em grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão de trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inserido na revolução industrial em sua fase inicial” (FURTADO, 2014, p. 88). Desta forma, sintetiza Furtado (2014, p. 88), “desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna”.

Nesse quadro é que deve ser interpretado o processo de industrialização dependente que se instala no Brasil a partir dos anos de 1950, qualificado por Fernandes (1981) como “modernização do arcaico” por estar fundamentado na consolidação de um modelo industrial de larga escala, voltado para a exportação de produtos manufaturados

e articulado a um discurso calcado na inovação tecnológica e, ao mesmo tempo, persistir e aprofundar “a degradação material e moral do trabalho [...] o despotismo nas relações humanas, o privilegiamento das classes possuidoras, a superconcentração de renda, do prestígio social e do poder, a modernização controlada de fora, o crescimento econômico dependente” (FERNANDES, 1981, p. 42).

Seguindo nesta mesma vertente, Marini (2011) relaciona a constituição da industrialização dependente da América Latina com as alterações no padrão industrial das economias centrais que experimentavam um grande desenvolvimento no setor de bens de capital⁴⁶, com a introdução de equipamentos e maquinários cada vez mais sofisticados em seus parques industriais, criando a necessidade de exportar os antigos e obsoletos para os países periféricos como forma de retomar parte do capital investido. Como explicita Marini,

[...] a industrialização latino-americana corresponde assim a uma nova divisão internacional do trabalho, em cujo marco são transferidas para os países dependentes etapas inferiores da produção industrial (observa-se que a siderurgia, que correspondia a um sinal distintivo da economia industrial clássica, generalizou-se a tal ponto que países como o Brasil já exportam aço), sendo reservadas para os centros imperialistas as etapas mais avançadas (como a produção de computadores e a indústria eletrônica pesada em geral, a exploração de novas fontes de energia, como a de origem nuclear, etc.) e o monopólio da tecnologia correspondente. (MARINI, 2011, p. 167).

Esta relação econômica dependente não é expressão da atuação exclusiva de forças externas, mas conta com a participação ativa de parcelas das sociedades locais que percebem a vantagens da articulação com o polo econômico mais desenvolvido. Estes parceiros internos buscam construir um ambiente favorável a expansão do capital internacional não por incapacidade de desenvolver processos autônomos, mas por compreenderem ser este o caminho mais curto para um rápido aumento da lucratividade, aproveitando as vantagens da associação dependente com o polo dinâmico (FERNANDES, 1981). Esta articulação entre agentes externos e internos define um padrão de acumulação de capital que “promove ao mesmo tempo a intensificação da dependência e a redefinição constante das manifestações do subdesenvolvimento” (FERNANDES, 1981, p. 56). Isto ocorre devido ao fato de que tanto o polo externo quanto o interno acabam investindo na expansão das economias

⁴⁶ Bens de produção são aqueles que servem para a produção de outros bens, como máquinas e equipamentos. A partir da utilização dos bens de produção são produzidos os bens de consumo.

que possuem a hegemonia mundial, neste sentido, como conclui Fernandes (1981, p. 57), o capitalismo dependente, característicos dos países periféricos, “está preenchendo cada vez melhor as funções que lhe cabem, ao promover o crescimento econômico capitalista sob o mencionado padrão de acumulação de capital e a forma correspondente de sobre-apropriação repartida do excedente econômico”.

Analisando a inserção dependente na América Latina na economia mundial. Marini (2011) conclui que ela possibilitou que, nos países centrais, ocorresse um deslocamento do eixo da produção da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, ou seja, a partir do aumento da capacidade produtiva do trabalho, enquanto o desenvolvimento da produção latino-americana permaneceu preponderantemente baseado no incremento da exploração do trabalhador. Para Marini (2014, p. 52), o princípio central da economia subdesenvolvida é a superexploração do trabalho “com tudo que isso implica em matéria de baixos salários, falta de oportunidades de emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial”. Isto ocorre devido a uma ruptura “entre o que se considera como tempo de trabalho necessário⁴⁷ e as efetivas necessidades de sobrevivência do trabalhador”, ocasionando a constituição de relações de trabalho injustas. No caso e no período histórico analisado por Marini (2014), marcado pelo predomínio das ditaduras militares na América Latina, muito mais do que preocupar-se com a redução do valor dos insumos necessários para a reprodução da força de trabalho – acarretando a diminuição do tempo de trabalho necessário para adquiri-los – os governos privilegiavam a utilização de estratégias de pressão sobre a classe trabalhadora para rebaixar salários e diminuir, com isto, os custos da produção. Como retoma Marini (2014, p. 175), “a lei antigreve, o chamado arrocho salarial e os esforços para retirar dos trabalhadores o direito à estabilidade no emprego compuseram os eixos da política econômica do regime militar”. Para implantar esta política, foram estabelecidas estratégias apoiadas na “dissolução ou controle direto dos sindicatos [...], no desmantelamento da liderança operária e na repressão brutal das organizações políticas que tinham se colocado ao lado do trabalhador” (MARINI, 2014, p. 175).

A partir destas políticas foram colocados em movimento três mecanismos fundamentais para aumentar a exploração do trabalhador, ao invés de desenvolver sua capacidade produtiva: “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada do

⁴⁷ Segundo Marini (2014), em diálogo com a obra de Marx, o tempo do trabalho necessário é aquele que o trabalhador reproduz seu próprio valor. Em associação, tempo de trabalho excedente é aquele que complementa a jornada de trabalho e corresponde a taxa de mais-valia.

trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho” (MARINI, 2011, p. 149). Atuando de forma combinada, esses mecanismos expropriam dos trabalhadores as condições necessárias para sua própria reprodução, pois, como esclarece Marini (2011, p. 149), os dois primeiros mecanismos obrigam a dispendir uma “força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último, porque lhe é retirado inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal”.

Essa condição de exploração da força de trabalho, central na compressão do padrão dependente do desenvolvimento latino-americano, possibilita a ocorrência de crescimento econômico, mas, por constituir um padrão de distribuição de renda extremamente concentrador, exclui grandes contingentes populacionais dos possíveis ganhos desse crescimento. Furtado (2014, p. 150) identifica a existência de um conflito de interesses envolvendo “os grupos que controlam o processo de formação de capital e os da coletividade, pois o bem-estar coletivo é incompatível com a discrepância crescente dos níveis de vida e em particular da exclusão da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento”.

Um dos componentes explicativos para o desenvolvimento desta concentração de renda está no fato da economia latino-americana estar voltada para atender ao mercado externo, ou seja, existe uma cisão entre a produção e a circulação das mercadorias. Como o ciclo do capital se completa no exterior, “o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto” e, desta forma, reafirmando o explicitado anteriormente, “a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar condições para que este a reponha, sempre e quando possível substituí-lo pela incorporação de novos braços ao processo produtivo” (MARINI, 2011, p. 157).

Esta separação entre a produção e a circulação e a realização do ciclo do capital dependente de demandas originadas desde o exterior, contribui para o entendimento da influência estrutural que os agentes econômicos externos possuem na definição dos rumos do desenvolvimento dos países latino-americanos e, de forma especial, no Brasil. Analisando esta questão, Furtado (2014, p.40) identifica a influência dos grandes conglomerados estadunidenses que acabam sendo responsáveis por definir a “orientação dos investimentos, a localização das atividades econômicas, a orientação da tecnologia, [...] o financiamento da pesquisa e [...] o grau de integração das economias regionais”.

Por ser esta influência tão significativa e a integração desses conglomerados tão umbilical à economia brasileira, Furtado (2014, p. 51) questiona o sentido de se propalar a ideia de sistema econômico nacional, partindo do fato de que “os conglomerados definem a sua estratégia (um com respeito aos demais e cada um com respeito aos seus competidores locais) numa perspectiva de conjunto e em função de um projeto de crescimento próprio”. Esta situação leva à relativização da capacidade de decisão autônoma dos governos nacionais que, visando integrar-se ao sistema do capital globalmente constituído, acabam por organizar suas economias “basicamente em função de condições, oportunidades e limitações, impostas pelo mercado mundial e, através dele, pelas economias nacionais a que se articulam em posição heteronômica” (FERNANDES, 2008, p. 38).

Esta condição de dependência tutela a estruturação e transformação dos fatores para o crescimento econômico de acordo com as variações e flutuações nos interesses dos países centrais do sistema do capital e, desta forma, como indica Fernandes (2008, p. 38) os interesses nacionais “somente prevalecem onde e quando não colidem ou coincidem com as tendências de concentração de poder e de monopolização das vantagens econômicas imperantes no mercado mundial”. Retoma-se a perspectiva defendida por Fernandes (1981, p. 62) do processo de desenvolvimento brasileiro ser marcado pela relação dialética entre o moderno e o arcaico, com “transformações sucessivas do mercado e do sistema de produção encadeia[...] a persistência de estruturas socioeconômicas herdadas do passado com a formação de estruturas socioeconômicas novas”.

O modelo de desenvolvimento econômico constituiu-se historicamente dependente em relação aos centros econômicos e de poder hegemônicos, articulado por uma dialética entre o arcaico e o moderno e tendo como base a superexploração da força de trabalho, em “um quadro de desenvolvimento imitativo que reforçou tendências atávicas da sociedade ao elitismo e à exclusão social” (FURTADO, 2002, p. 27). Assim, é correto reconhecer, em diálogo com Furtado (2002, p. 68) que o Brasil e os demais povos dos países na periferia do sistema do capital estão se confrontando com uma dupla crise: “a da própria civilização industrial, decorrente do avanço progressivo da racionalidade instrumental, e a específica das economias periféricas, cuja situação de dependência cultural tende a agravar-se”.

Aprofundando este debate, sobre os limites do padrão de desenvolvimento dependente e associado, Furtado (1998) desenvolve a ideia do mito do desenvolvimento

econômico. Segundo o autor, este mito está erigido na perspectiva de ser possível universalizar o desenvolvimento econômico no formato que ele ocorre nas nações centrais do capitalismo. Como especifica Furtado (1998, p. 8), a narrativa do mito alega que “os padrões de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, são acessíveis às grandes massas da população em rápida expansão que formam o chamado Terceiro Mundo”.

Parte integrante deste mito é a ideia do progresso, “elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial” e que remete para uma resolução futura o conjunto das externalidades que acompanham este modelo de desenvolvimento (FURTADO, 1998, p. 8). Conforme alerta Furtado (1998, p.88), “o custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana”. Apesar disso, a ampliação do sistema do capital, em sua configuração capitalista, utiliza toda sua dinâmica totalizadora para impor esse modo de vida como referencia a partir da qual os países pobres ou de renda média elaboram suas políticas de desenvolvimento. Na avaliação de Herrlein Junior (2014, p. 21), a persistência do “mito do desenvolvimento econômico decorre em larga medida da naturalização das formas sociais capitalistas, que vem de mãos dadas com a limitação à criatividade dos agentes sociais na formulação de alternativas para a reconfiguração societária”.

Orientado pelos mitos do desenvolvimento e do progresso, o sistema do capital aponta para um limite – cada vez mais próximo – relacionado ao esgotamento das condições ambientais e sociais do planeta. Como esclarece Herrlein Junior (2014, p. 22), os padrões sociais característicos do capitalismo industrial estão esgotados e “os seus arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem à autonomização do capital, impotentes para assegurar maior expansão das liberdades e pleno desenvolvimento humano”.

Portanto, se a perspectiva da expansão do modelo de desenvolvimento e do estilo de vida dos países centrais do capitalismo global é uma quimera para os povos pobres do mundo, seu uso enquanto justificativa ideológica tem sido bastante útil. Como lembra Furtado (1998, p. 89, grifos do autor), esse mito é permanentemente referenciado para instigar as nações periféricas a submeter-se a “enormes sacrifícios para legitimar a destruição de suas formas de cultura ‘arcaicas’, para ‘explicar’ e fazer ‘compreender’ a ‘necessidade’ de destruir o meio físico, para justificar formas de

dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo”. Dessa forma, complementa Furtado (1998, p. 89, grifos do autor) que a mobilização social para adotar o horizonte preconizado pelo mito do desenvolvimento “desvia as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os ‘investimentos’, as ‘exportações’ e o ‘crescimento’”.

Estes elementos históricos do processo de desenvolvimento global remetem para a impossibilidade de investigar o modelo de desenvolvimento brasileiro de forma isolada, mais do que reflexo de determinações exteriores, as atividades econômicas aqui implantadas são integrantes dessas determinações e consequência da ação direta de agentes econômicos e políticos. A perspectiva de um padrão de desenvolvimento dependente e associado apresenta, portanto, uma dupla determinação: externamente é necessário para manter o padrão de vida das sociedades altamente industrializadas, que a partir de suas corporações globais, medidas de política externa – no qual as intervenções militares são o símbolo mais agudo –, ação protagonista dos OIs e divulgação massiva de seus valores culturais – tendo nos meios de comunicação de massa seu principal vetor –, consegue hegemonizar o debate e transformar em parâmetros globais as suas próprias demandas particulares; internamente, as classes sociais dirigentes encontram espaço para sua expansão nas janelas de oportunidade que são abertas localmente com a instalação de processos produtivos voltados para o exterior, sem perspectiva de projeto coletivo e sob o signo do individualismo, do elitismo e da exclusão de populações inteiras dos benefícios do crescimento econômico.

Originário deste contexto histórico e nele entranhado está o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. As várias correntes desenvolvimentistas que surgem na América Latina, a partir dos anos de 1950, estavam articuladas em torno da concepção de que os problemas enfrentados pela formação social da região “tivessem origem na insuficiência do desenvolvimento capitalista e que a aceleração deste bastaria para fazê-los desaparecer” (MARINI, 2011, p. 160). Esta concepção, cujos limites gerais foram trabalhados anteriormente, é retomada nas últimas décadas relacionada com as atuais mediações particulares do sistema do capital, e estabelece os pressupostos do Estado desenvolvimentista. Neste sentido, a próxima seção aborda questões relativas ao Estado desenvolvimentista e o relevo que esta discussão tem demonstrado nos dias atuais. Sem a expectativa de esgotar o tema, o objetivo central é estabelecer um substrato ampliado que permita contextualizar de

forma mais efetiva a proposta Neodesenvolvimentista que os governos brasileiros buscaram estabelecer no período de elaboração e implantação do Pronatec.

4.1.2 Os Limites do Projeto Neoliberal e a Retomada do Papel Desenvolvimentista do Estado

Para dar novas perspectivas ao debate a ser realizado, cujo foco principal é o projeto de desenvolvimento hegemônico no Brasil na última década e seus reflexos sobre as políticas da EPT, propõe-se uma discussão preliminar sobre questões relativas ao papel do Estado nos processos de desenvolvimento e o relevo que esta discussão tem demonstrado nos dias atuais. Para isso, utilizam-se, especialmente, extratos da obra de Ha-Joon Chang (2013; 2004; 1999) e de Peter Evans (1993).

Torna-se importante esclarecer que, nesta pesquisa, o aporte dos conceitos construídos pela economia não são um fim em si mesmos ou objetos centrais do estudo, mas funcionam como faróis a iluminar a análise realizada, permitindo a emergência de dimensões da EPT que, de outra forma, poderiam ficar obscurecidas. Também é significativo aclarar que, apesar dos autores utilizados para esse debate serem críticos da ordem neoliberal, identificando os seus limites e propondo alterações, em especial sobre a importância da regulação do mercado por meio de um Estado ativo e, preferencialmente, democrático e representativo dos interesses nacionais, eles não propõem o rompimento com o sistema do capital. Ou seja, as concepções de Estado e de desenvolvimento apresentadas pelos autores reforçam as relações capitalísticas como ordenadoras das relações sociais de produção e entram em conflito com outras concepções analíticas utilizadas ao longo deste texto. Ciente dessas contradições, a opção por esses autores decorre da capacidade explicativa que aportam para a compreensão do projeto neodesenvolvimentista.

O debate do papel do Estado nos processos de desenvolvimento econômico e social foi retomado a partir da década de 1990, quando o modelo neoliberal começou a apresentar sinais de esgotamento, com a consequente estagnação econômica. Esse debate, como aponta Chang (1999), tem uma origem distante na história do pensamento econômico, remontando aos trabalhos inaugurais de economistas americanos ainda no século XVIII e na obra do economista alemão Friedrich List (1789-1846), sendo retomada, posteriormente, nas décadas de 1950 e 1960, com estudos sobre o envolvimento do Estado nas políticas de industrialização e nos processo de

desenvolvimento⁴⁸. Apesar das diferenças de abordagem, essas teorias possuem, em comum, a compreensão de “que o desenvolvimento econômico requer um estado que possa criar e regular a economia e as relações políticas capazes de dar suporte sustentado à industrialização – ou, resumidamente, um Estado desenvolvimentista” (CHANG, 1999, p. 183, tradução nossa).

Buscando sistematizar a evolução da forma de compreender o papel do Estado na economia ao longo do tempo, Evans (1993) agrupa as concepções dominantes em três “ondas”. A primeira onda caracteriza-se por uma avaliação otimista em relação ao papel que o Estado pode desempenhar na economia e está relacionado, entre outros modelos, ao Estado de Bem-estar que caracterizou países da Europa ocidental e os Estados Unidos nas décadas de 1950 e 1960.

Posteriormente, com a crise econômica dos anos de 1970, uma segunda onda passa a predominar, propalando uma concepção minimalista de Estado, que deveria se ater à garantia de direitos de propriedade privada. Essa segunda onda pode ser generalizada no chamado Estado Neoliberal, que justificava o encolhimento da ação estatal, principalmente por fatores políticos e econômicos. Politicamente, devido ao fato do Estado ser caracterizado como uma “organização controlada por grupos de interesse, políticos e burocratas que o utilizam para seus interesses próprios, produzindo resultados socialmente indesejáveis” (CHANG, 1999, p. 184, tradução nossa). Economicamente, qualquer forma de estabelecer metas de desenvolvimento de longo prazo era compreendida como desnecessária, sendo o curto prazo o horizonte ótimo para a tomada de decisões, afirmando os mecanismos de preço como suficientes para a autorregulação do mercado. Nesse sentido, conforme o modelo neoliberal, o “único caminho viável e desejável para o desenvolvimento está assentado em perseguir a ‘mão invisível’ das forças de mercado, que não podem ser controladas pelo estado” (CHANG, 1999, p. 184, grifo do autor, tradução nossa). É importante salientar as contradições entre a concepção teórica do modelo neoliberal e sua prática efetiva, que, em tese, propunha a retirada total do Estado da economia, mas que contou com a participação ativa dos gestores estatais na implantação de suas medidas de ajuste estrutural – como a abertura de mercados e a privatização (EVANS, 1993).

Características das últimas duas décadas e originada na impossibilidade do cumprimento das promessas neoliberais, a terceira onda está assentada numa retomada

⁴⁸ Destacam-se, nesse sentido, segundo Chang (1999), os trabalhos de Paul Rosenstein-Rodan (1943), Tibor Scitovsky (1954) e Alexander Gerschenkron (1957).

da importância da ação estatal “não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva” (EVANS, 1993, P. 109). Em direção semelhante, na análise que faz das reformas neoliberais, Chang reforça que,

[...] quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas ‘reformas’ talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também em longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alçariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. [...] A desigualdade de renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período 1960-1980, no qual predominaram as políticas ‘ruins’, o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento. (CHANG, 2004, P. 212, grifo do autor).

Nesse cenário, retoma-se, sob nova configuração, a concepção de Estado desenvolvimentista que, na definição proposta por Chang (1999, p. 192, grifos do autor, tradução nossa), tem como foco central as metas de crescimento em longo prazo e as mudanças estruturais e “politicamente’ maneja a economia para amenizar os inevitáveis conflitos durante o processo de tais mudanças (mas com um olhar firme nas metas de longo prazo), e se engaja em uma adaptação e inovação institucional para atingir tais metas”. Para isso, o economista coreano (1999) enumera quatro funções que o Estado desenvolvimentista deve realizar: (i) coordenar, pois todo processo de desenvolvimento precisa de mudanças sistêmicas e elas demandam uma coordenação e o Estado deve assumir esse papel tendo em vista sua capacidade de dialogar com os diferentes setores da sociedade, fazendo a mediação entre os interesses, realizando investimentos, especialmente em setores de inovação, e estabelecendo políticas que sinalizem uma direção para o desenvolvimento em longo prazo; (ii) prover uma visão de futuro, pois o centro das ações de um estado deste tipo deve estar em formular e promover um “conjunto de mudanças”⁴⁹ para o atingimento de metas de desenvolvimento de longo prazo que só podem ser concebidas com uma ação estatal efetiva. Como reforça Chang (1999, p. 194-195, tradução nossa) “o que é necessário é não descartar o empreendedorismo do estado como um risco, mas construir um mecanismo que irá habilitar o estado a colocar junto e comparar as diferentes visões que existem na sociedade e criar um consenso”; (iii) construir instituições, pois a efetivação

⁴⁹ Esse termo é uma tradução de *choice set*, utilizado por Chang (1999).

dessa nova visão, que articula as diversas forças sociais em uma perspectiva de desenvolvimento em longo prazo, demanda o remodelamento das existentes e a construções de novas instituições, mesmo ciente de ser esta uma iniciativa que não produz resultados ótimos de imediato (CHANG, 1999); e (iv) realizar a gestão de conflitos, pois a priorização de metas de longo prazo e as mudanças no padrão de desenvolvimento para setores com maior dinâmica e inovação, geram conflitos de interesse, em especial com os setores mais tradicionais e de baixa produtividade, e cabe ao Estado desenvolvimentista lidar com eles. Nesse sentido, segundo o autor (1999, p. 198), “nas sociedades em que o estado falhe em fazer a gestão de conflitos de forma apropriada, as pessoas serão relutantes em correr riscos ou arriscar seus recursos em investimentos específicos, assim o dinamismo da economia pode sofrer”.

A partir da execução dessas funções, os Estados desenvolvimentistas conseguiriam atuar no desenvolvimento econômico de longo prazo, assumindo tarefas que, na perspectiva apresentada, só poderiam ser executas por um aparelho estatal em permanente diálogo com as forças produtivas da sociedade. De forma a sistematizar essas tarefas, Peter Evans caracteriza os estados desenvolvimentistas como aqueles que

[...] extraem excedente, mas também fornecem bens coletivos. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos em tais investimentos. Podem não estar imunes à ‘orientação para a renda’ ou à utilização de parte do excedente social para os fins dos ocupantes dos cargos e seus amigos, e não para os da cidadania como um todo. No entanto, no fim das contas, as consequências de suas ações antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação estrutural. (EVANS, 1993, p. 117, grifos do autor).

Esta retomada do debate sobre o papel do Estado nos processo de desenvolvimento econômico fica potencializada quando se percebe o recrudescimento das perspectivas neoliberais no mundo e no Brasil na última década. A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos em 2016, a vitória do *Brexit*⁵⁰ com a saída da Inglaterra da União Europeia, as reformas em andamento no Brasil conduzida por um governo que assume o poder por meio de manobras políticas e não por eleição direta, são indicativos deste cenário. Mais do que apenas a defesa de pressupostos econômicos, a perspectiva neoliberal é retomada em articulação com outros grupos, formando uma nova aliança hegemônica, dentro de um movimento que

⁵⁰ O termo *Brexit* é a abreviação das palavras em inglês *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit* (saída) e tornou-se uma expressão recorrente no debate sobre a saída do Reino Unido da União Europeia.

Michael Apple (2003) denomina de “modernização conservadora”, constituída por: (i) neoliberais, organicamente empenhados em reificar o mercado e defender a liberdade na dimensão reduzida de escolha individual; (ii) neoconservadores, “têm a visão de um passado edênico e quer um retorno à disciplina e ao saber tradicional”; (iii) populistas autoritários, “fundamentalistas autoritários e evangélicos conservadores que querem um retorno a (seu) Deus em todas as instituições”; e (iv) nova classe média, composta por profissionais qualificados e gerentes em processo de ascensão social, detentores de conhecimentos técnicos essenciais à implantação dos programas da modernização conservadora e cuja “própria mobilidade depende da expansão tanto desse conhecimento especializado quanto das ideologias profissionais de controle, mensuração e eficiência que os acompanham” (APPLE, 2003, p. 13).

Esta aliança hegemônica, embora identificada por Apple na avaliação do contexto estadunidense, possui uma penetração global, especialmente a partir da constituição de redes de influência que, utilizando as tecnologias de informação, buscam estabelecer uma hegemonia na forma de identificar problemas, selecionar e implementar soluções que impactam a forma de conduzir a economia e na definição de alternativas para enfrentar as questões sociais, como educação, saúde e previdência.

Esta hegemonia faz com que, muitas vezes, as versões sobre o fato, reiteradas vezes repetidas, passem a ser assumidas como a verdade objetiva. No âmbito econômico, por exemplo, a defesa da ampliação da flexibilização de normas e legislações para a abertura dos mercados é naturalizada, em discursos de líderes empresarias, comentaristas e especialistas da grande mídia, entre outros formadores de opinião, como única forma de garantir a ampliação de investimentos e crescimento econômico. Porém, como afirma Chang (2013, p. 100), com algumas exceções, a maioria dos países atualmente ricos implantaram, ao longo de sua história econômica, uma “combinação do protecionismo, subsídios e outras políticas que hoje eles aconselham os países em desenvolvimento a não adotar. As políticas de livre mercado tornaram poucos países ricos até agora e poucos ficarão ricos por causa dela no futuro”. Este ideário é imposto pelos países desenvolvidos incorporado aos acordos diretos ou intermediado por organismos de financiamento internacionais – como o FMI e o Banco Mundial – e através “da influência ideológica que eles exercem por meio da dominância intelectual” (CHANG, 2013, p. 112). Mas, analisando a aplicação concreta dessas políticas nos países pobres nas três últimas décadas, Chang (2013, p. 113), conclui que elas “desaceleraram o crescimento e aumentaram a desigualdade da renda”.

Os argumentos desenvolvidos nesta seção, em combinação com os desenvolvidos na seção anterior, constituem um substrato importante para avaliar o projeto Neodesenvolvimentista enquanto um conjunto de proposições apresentadas pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento econômico e social no período de planejamento e execução do Pronatec. Focalizando nas questões atinentes ao papel que a formação dos trabalhadores assume no conjunto do projeto, a próxima seção abordada as principais características do Neodesenvolvimentismo e explicita alguns de seus limites.

4.1.3 Neodesenvolvimentismo, qualificação da força de trabalho e formação de Capital Humano: construção efetiva ou tinta nova na velha parede?

Integrante do que Evans (1993) caracteriza como terceira onda, a discussão sobre a retomada do papel do Estado no desenvolvimento econômico das nações tem caracterizado o debate e as políticas implantadas na América do Sul a partir dos anos de 1990, ocasionando modificações no cenário político e econômico desses países (BRANCO, 2009; BOSCHI; GAITÁN, 2008). Acompanhando esse movimento, o Brasil tem apresentado alterações na função do Estado, buscando operacionalizar novas dinâmicas que, em seu conjunto, podem ser caracterizadas como Neodesenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRANCO, 2009; e VEIGA, 2006).

Um dos principais teóricos desse debate, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006, p. 12), define o Neodesenvolvimentismo como “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”. Segundo o autor, trata-se, concomitantemente, de um “terceiro discurso”, situado entre o discurso populista e o da ortodoxia convencional, e de um “conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-Nação, da sua estratégia nacional de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12). Aproximando-se da proposta da Terceira Via⁵¹, o Estado passa a ter, na

⁵¹ Esta aproximação entre alguns pressupostos da Terceira Via, discutidos no capítulo anterior, com as propostas defendidas por Bresser-Pereira possuem uma origem anterior, quando em 1995, ainda Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi responsável por elaborar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que redefiniu as funções estatais no Brasil, abrindo caminho para um amplo programa de privatização e repasse da prestação de

avaliação de Bresser-Pereira (2006), a função de propor um “grande acordo” entre as classes sociais para a integração entre os diferentes estratos visualizando atingir o horizonte comum do desenvolvimento econômico, formando assim uma “verdadeira nação”. Porém, o autor assevera que um acordo pleno é impossível e aposta em “um consenso que una empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 13). Na avaliação de Bresser-Pereira (2006, p. 13), este acordo estava em andamento durante a primeira década do século XXI e compreendia a globalização nem “como uma benesse nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais, por meio de suas empresas” e concluía que para enfrentar essa competição, naturalizada como único cenário possível, seria “fundamental fortalecer o Estado fiscalmente, administrativamente e politicamente, e, ao mesmo tempo, dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 13).

Em contraposição, Rodrigo Castelo Branco (2009, p. 78) coloca que, desde sua origem, o Estado moderno funciona como “o guardião, em última instância, da ordem burguesa, que produz e reproduz as desigualdades sociais de diversas formas, com central importância na existência da propriedade privada”. Dessa forma, o “grande acordo” social proposto pelos neodesenvolvimentistas, com o objetivo comum de alcançar o desenvolvimento econômico, induzido por um Estado promotor do bem-estar universal, acima dos interesses de classe, não é aplicável no âmbito do capitalismo.

Sem discutir esta contradição, os economistas do Neodesenvolvimentismo retomam a defesa de que o crescimento econômico é o caminho para a confrontação das desigualdades sociais, próprio do debate do nacional-desenvolvimentismo brasileiro⁵² - projeto fundamental para a consolidação do processo de industrialização nacional. Compreendendo não se tratar de uma simples continuidade das teses anteriores, Plínio

serviços sociais para o Terceiro Setor. Nas palavras de Bresser-Pereira (1995, p. 13) e em total alinhamento com a proposta da terceira Via. Caberia ao Estado reduzir “seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano”.

⁵² Modelo econômico desenvolvido no Brasil, e de forma geral na América Latina, característico das décadas de 1940 a 1970 que, baseado em trabalhos produzidos por intelectuais Cepalinos e Isebianos, representou uma alternativa para superação do subdesenvolvimento latino-americano e consequente consolidação do capitalismo nessa região. O Nacional Desenvolvimentismo previa uma intervenção direta do Estado na economia, atuando como promotor do desenvolvimento a partir de investimentos na infraestrutura por meio de obras estruturantes e constituição de empresas estatais.

de Arruda Sampaio Jr. (2012) localiza o projeto neodesenvolvimentista operando no limite de uma conciliação entre

[...] os aspectos ‘positivos’ do neoliberalismo – compromisso social com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca por competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos ‘positivos’ do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. (SAMPAIO JR., 2012, p. 679).

Reinaldo Gonçalves (2012) reforça esta diferença entre os dois momentos do desenvolvimentismo no Brasil ao afirmar que o nacional-desenvolvimentismo se organizava a partir da valorização do capital nacional industrial e no investimento estatal, enquanto que no Neodesenvolvimentismo, “a política macroeconômica é mais importante do que a política industrial e as outras políticas estruturantes” (GONÇALVES, 2012, p. 660). Esse fator é reforçado por Sampaio Jr. (2012, p. 680) ao demonstrar que o quadro teórico do Neodesenvolvimentismo mantém os pressupostos macroeconômicos que caracterizam as políticas neoliberais como, “a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional e a liberalização da economia”, conseguindo apenas “atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social” (SAMPAIO JR., 2012, p. 680).

Nessa perspectiva e em diálogo com Giovanni Alves (2014), o Neodesenvolvimentismo acaba por se alinhar muito mais no eixo da continuidade do que do rompimento do padrão macroeconômico neoliberal. Trata-se, no entender do autor, de um projeto de desenvolvimento que prioriza

[...] construir um novo patamar de acumulação de capital que permita, ao mesmo tempo, redistribuir renda, ampliar o mercado consumidor e instaurar suportes sociais mínimos de existência para a classe trabalhadora pobre, aumentando o gasto social do Estado nos limites do orçamento público, comprometido com o pagamento da dívida pública. (ALVES, 2014, p. 136).

Associada a estas questões, é na análise do papel desempenhado pelo protagonismo do Estado que podem ser identificadas com mais clareza as características do novo projeto de desenvolvimento implantado no Brasil no século XXI. Segundo Branco (2009), no Neodesenvolvimentismo, o Estado passa a atuar como uma instância reguladora das atividades econômicas, criando as condições propícias para o capital

realizar seus investimentos financeiros. Essa mudança no papel do Estado consolida-se, entre outras formas, por meio do repasse de verbas públicas para o setor privado e nas Parcerias Público Privado – PPPs.

Na avaliação de Vera Alves Cepêda (2012), são dois os elementos principais que distinguem o papel do Estado atual em relação aos projetos desenvolvimentistas anteriores, em especial ao nacional-desenvolvimentismo: (i) a intervenção na economia se dá de forma focalizada e mais indireta, com baixos graus de estatização, preponderando às estratégias de regulação; e (ii) o Estado está subordinado a um maior controle por parte da sociedade em “dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, *accountability*, administração gerencial) e o da finalidade de sua ação (via inclusão e distribuição)” (CEPÊDA, 2012, p. 86-87).

Esse Estado redesenhado, na avaliação de Alves (2014), assume duas funções principais, a de financiador e de investidor. Enquanto “Estado financiador”, deve ser capaz de investir no fortalecimento de corporações nacionais de capital privado competitivas internacionalmente e, como “Estado investidor”, colocar em “marcha a construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a atender as demandas exigidas pelo grande capital” (ALVES, 2014, p. 131).

Essas mudanças operam muito mais na constituição de uma nova formatação das relações entre capital e trabalho do que indicam uma significativa alteração de rumo do Estado, pois continua a preponderar o polo do capital. Analisando o papel estatal no projeto neodesenvolvimentista, Branco sintetiza que este deve

[...] garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo do risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e a desigualdade social [...] O projeto de intervenção na ‘questão social’, portanto baseia-se no crescimento econômico e na promoção da equidade social via a igualdade de oportunidades. (BRANCO, 2009, p. 78).

Demonstrando ser um debate em aberto e carregado de contradições, o mesmo conceito de “Equidade Social” é abordado a partir de um viés positivo, e identificado por Sicsú, Paula e Michel (2004), como um dos seus pilares fundamentais do Neodesenvolvimentismo, um horizonte de chegada, que se consolida por meio de estratégias de transformação produtiva, permitindo compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda.

Na avaliação realizada por Alves (2014), o Neodesenvolvimentismo conseguiu sua legitimação social e política muito mais pelos programas de transferência de renda para a classe trabalhadora pobre do que pelo próprio crescimento econômico que acompanhou as iniciativas estatais de financiamento e investimento. Esse processo acabou gerando, especialmente para o trabalhador urbano, um novo contexto de trabalho caracterizado, principalmente,

[...] pela queda do desemprego total e o aumento da taxa de formalização dos contratos de trabalho. A oferta abundante de crédito incentivando o consumo e os novos programas sociais de transferência de renda e inclusão social (Bolsa Família, por exemplo) contribuíram significativamente para a perspectiva de ascensão social das camadas mais pobres do proletariado urbano. (ALVES, 2014, p. 132).

Essa inclusão pelo consumo, sem transformações efetivas na dinâmica do sistema do capital, acabou por reforçar os valores de mercado e da cultura do individualismo – levados ao extremo no estado neoliberal – que se estenderam para o conjunto da sociedade e passaram a regular a forma de gestão tanto do setor privado quanto do público – como detalhado no capítulo anterior. Convergindo com Branco (2009), ocorre uma naturalização das relações econômicas, colocando o indivíduo e, portanto, suas diferenças, como centro dos processos capitalistas. Nesse sentido, o autor afirma que,

[...] hoje se admite amplamente que as diferenças naturais podem ser, em boa medida, neutralizadas por competências adquiridas através, por exemplo, da educação, que passa a ser instrumentalizada como um meio de capacitar seres humanos para a concorrência no mercado de trabalho. Em termos políticos, os novo-desenvolvimentistas, ao se guiarem pelo conceito de equidade social, defendem a promoção da igualdade de oportunidades entre os indivíduos via educação. A educação, portanto, antes uma forma de emancipação humana, fica, de acordo com essa perspectiva, inteiramente subordinada aos requisitos de habilidades necessárias aos processos de produção de mercadorias comandados pelo capital. (BRANCO, 2009, p. 82).

Nessa composição, a qualificação da mão de obra é compreendida como investimento econômico, insumo para o aumento da produtividade e competitividade e não como direito dos trabalhadores. É a Teoria do Capital Humano resgatada em suas bases, reafirmando o tecnicismo na busca de superar a defasagem entre os avanços tecnológicos e a capacidade dos trabalhadores em lidar com eles, reduzindo a educação ao componente econômico.

A crítica para essa teoria e à concepção de educação nela contida está registrada, entre outros importantes trabalhos, nas obras de Gaudêncio Frigotto⁵³. O autor (2003) situa a Teoria do Capital Humano dentro do contexto das teorias de desenvolvimento que, surgidas após a Segunda Guerra Mundial, tinham a intencionalidade de traçar um quadro explicativo para as diferenças entre o progresso econômico das nações e, dessa forma, justificar a distribuição desigual da riqueza e dos avanços sociais.

Formatada por pesquisadores coordenados por Theodoro Schultz, na década de 1950, nos Estados Unidos, a Teoria do Capital Humano tem como centralidade a ideia que, para cada

[...] acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal na capacidade de produção. Ou seja, a ideia de capital humano é uma *quantidade* ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. (FRIGOTTO, 2003, p. 41, grifos do autor).

Dessa forma, os conhecimentos e saberes são transformados, ao mesmo tempo, em fatores de produção e mercadorias, sendo, portanto, passíveis de serem “adquiridos” pelas pessoas, quer nos processos formativos da educação inicial e continuada, quer a partir das experiências no mundo do trabalho. De forma mais ampla, como afirma Christian Laval, essa concepção agrega, por exemplo, “os múltiplos trunfos que o indivíduo pode fazer valer no mercado e fazer reconhecer junto aos empregadores como fontes potenciais de valor: aparência física, civilidade, maneira de ser e de pensar ou estado de saúde” (LAVAL, 2004, p. 25).

Portanto, mais do que apenas uma teoria do desenvolvimento, trata-se de uma teoria de educação, com recorte instrumental e funcional, que reduz toda a prática pedagógica aos aspectos técnicos, “a uma tecnologia educacional cuja função precípua é ajustar requisitos educacionais a pré-requisitos de uma ocupação no mercado de trabalho e a uma dada sociedade” (FRIGOTTO, 2010, p. 26). Nesta perspectiva, caberia aos processos educativos o desenvolvimento de habilidades, competências, atitudes e conhecimentos em uma quantidade que correspondem as diferentes atividades das estruturas produtivas da sociedade. Esta concepção, na esteira do pensamento de Frigotto (2010, p. 51), transforma a educação “num dos fatores fundamentais para explicar

⁵³ *A produtividade da escola improdutiva e Educação e a crise do capitalismo real.*

economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda”.

Constituindo um nexo explicativo circular, no qual, inicialmente, a educação é fator de aumento de produtividade e, conseqüentemente, fundamental para o desenvolvimento econômico e, posteriormente, a sua qualidade está vinculada à capacidade de investimento dos governos e das pessoas individualmente, o que depende de fatores outros, como a distribuição de renda e o nível tecnológico dos sistemas produtivos de cada país ou região. Em outras palavras, na formatação teórica do Capital Humano, a educação é, ao mesmo tempo, causa e consequência do desenvolvimento econômico, daí a circularidade de suas análises e, como sistematiza Frigotto (2010, p. 64) “uma das funções efetivas da teoria do capital humano reside não enquanto revela, mas enquanto esconde a verdadeira natureza dos fenômenos” e, portanto, “em vez de ser a teoria instrumento de elevação do senso comum à consciência crítica, será uma forma de preservar aquilo que é mistificador deste senso comum” (FRIGOTTO, 2010, P. 65).

A capacidade de ocultar a essência e revelar apenas a aparência e, com isso, naturalizar concepções a respeito da relação entre educação e desenvolvimento, é um dos motivos que levou os OIs a encamparem esta construção teórica e apresentá-la como solução para a diminuição das desigualdades, tanto entre os países quanto entre os indivíduos. Na fórmula prescrita por estas instituições multilaterais, os países deveriam fazer altos investimentos em educação para garantir o crescimento econômico e a redução das desigualdades, mesmo mantendo intactas as relações sociais de produção que as geraram (FRIGOTTO, 2003). Nas palavras de Schultz:

[...] o ensino escolar é mais do que uma atividade de consumo [...] Pelo contrário, os custos públicos e privados do ensino escolar são enfrentados deliberadamente para a aquisição de um cabedal produtivo, incorporado aos seres humanos e que proporciona futuros serviços. Estes serviços consistem em futuras rendas, futura capacidade de auto-emprego e atividade familiar e futuras satisfações de consumo. Como um investimento, o ensino escolar aumenta apreciavelmente a poupança dos países de baixa renda [...] (SCHULTZ, 1987, p. 47).

Reduzindo a educação à qualidade de investimento, adotada e divulgada pelos OIs, a Teoria do Capital Humano é utilizada para justificar, internacionalmente, uma projeção etapista para o desenvolvimento das nações, que iriam do subdesenvolvimento ao desenvolvimento pleno, de forma que “a homogeneização pelo alto seria uma questão de tempo e de um esforço de modernização dos países subdesenvolvidos”

(FRIGOTTO, 2010, p. 147). Nacionalmente, este mesmo nexu explicativo é utilizado para validar a valorização de determinadas regiões geográficas e grupos econômicos, comumente vinculados aos setores mais articulados ao capital internacional.

Partindo desses elementos, a Teoria do Capital Humano acaba sendo aceita por grande parte dos setores públicos e privados responsáveis pela elaboração e execução de políticas, pois, segundo Laval (2004, p. 26), além de ser compreendida como uma estratégia de crescimento de longo prazo fornece “uma justificativa econômica às despesas educativas, a única que tem valor hoje em dia aos olhos dos que têm poder de decisão”. Emerge dessa discussão o debate sobre o financiamento da educação, pois, se ela é compreendida como investimento em capital humano, portanto, vinculada ao aumento da produtividade econômica, a questão colocada pelo autor é “saber quem deve pagar, quem deve definir os conteúdos, quem deve ser o mestre-de-obras dessa formação” (LAVAl, 2004, p. 27).

Essa questão assume caráter fundamental, tendo em vista o predomínio de visões economicistas e utilitaristas para a educação na atualidade, pois como conclui Laval (2004, p. 29) a noção de ser a educação um “investimento produtivo em vistas de um rendimento individual, alcança um imenso sucesso e uma ampla difusão. Por via das organizações econômicas e financeiras internacionais, essa concepção constitui, hoje, o fundamento ideológico da nova ordem educativa mundial”.

Esta influência dos pressupostos da Teoria do Capital Humano nas políticas educacionais tem no caso brasileiro uma representação muito significativa, tendo sido, a partir dos anos de 1960, um de seus principais pilares (FRIGOTTO, 2010). Amalgamada ao projeto nacional de desenvolvimento dependente e associado, esta formulação teórica ajustava-se perfeitamente as suas características concentradoras de renda e de capital e transformava o acesso à educação no principal fator para a mobilidade e justiça social. Forma-se, destarte, um imaginário coletivo que instituiu a necessidade de uma qualificação cada vez mais ampliada como único caminho para acessar os novos postos de trabalho que se originam da modernização tecnológica. Com isso, assevera Frigotto (2010, p. 38), é reforçada a “crença de que a aquisição de capital humano, via escolarização e acesso aos graus mais elevados de ensino, se constitui em garantia de ascensão a um trabalho qualificado e, conseqüentemente, a níveis de renda cada vez mais elevados”.

É importante reconhecer, porém, que o Neodesenvolvimentismo estabelece um diálogo com uma Teoria do Capital Humano rejuvenescida (FRIGOTTO, 2003). Sua

origem remete para a “ruptura da promessa integradora da educação” que acompanhava o cenário macroeconômico das décadas de 1950 a 1970, marcado pelo “crescimento econômico, pelo fortalecimento dos Estados de Bem-Estar e pela confiança, quanto menos teórica, na conquista do pleno emprego” (GENTILI, 2005, p. 47). Integrada ao contexto emergente marcado pelo acirramento da crise do capital e a implantação de estratégias para sua superação – conforme detalhado no capítulo 2 – esta nova perspectiva mantém inalterado o entendimento da educação enquanto fator do crescimento econômico, porém, estabelece uma “lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho” (GENTILI, 2005, p. 51).

Emerge destas alterações a promessa da empregabilidade que recicla a Teoria do Capital Humano, adaptando a uma nova realidade em que a reestruturação produtiva e as novas tecnologias permitem que ocorra crescimento econômico a despeito de altas taxas de desemprego e excluindo contingentes populacionais significativos (GENTILI, 2005). Na perspectiva da empregabilidade, o indivíduo torna-se

[...] um consumidor de conhecimento que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. A possibilidade de obter uma inserção efetiva no mercado depende da capacidade do indivíduo em ‘consumir’ aqueles conhecimentos que lhe garantam essa inserção. Assim, o conceito de empregabilidade se afasta do direito a educação: na sua condição de consumidor o indivíduo deve ter a liberdade de escolher as opções que melhor o capacitem a competir. (GENTILI, 2005, p. 55, grifo do autor).

Esses elementos permitem localizar a articulação que os pressupostos centrais da Teoria do Capital Humano, ressignificados para dialogar com as novas demandas do sistema do capital, apresentam com o projeto Neodesenvolvimentista. Essa conexão fica explicitada na análise realizada por Bresser-Pereira (2006, p. 14) sobre o conjunto de variáveis fundamentais para o estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento, na qual é considerada central a “forma pela qual [a nação] incorpora progresso técnico na produção, o desenvolvimento do capital humano”. Desse modo, a Educação Profissional torna-se uma importante estratégia para garantir esta incorporação e suplantar as defasagens da força de trabalho com o objetivo de aumento de competitividade.

Integrado neste contexto ocorre o planejamento e execução do Pronatec, um programa de formação massivo, de escala nacional, direcionado para acompanhar as demandas de um período de forte crescimento econômico e com foco na requalificação dos desempregados e no fornecimento de habilidades básicas para as populações em situação de vulnerabilidade social.

Visando estabelecer pontos de referência que ancorem a análise do Pronatec no processo histórico da EPT brasileira, a próxima seção apresenta alguns elementos dos principais programas massivos de formação de trabalhadores implementados por diferentes governos. Precede a análise dos Programas uma pequena retomada da trajetória da Educação Profissional em nosso país como forma de ampliar este debate, identificando linhas de continuidade e rupturas que permitam o estabelecimento de uma rota mais efetiva para a investigação em curso.

4.2 OS PLANOS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES BRASILEIROS: UMA PERSPECTIVA DESDE OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E AS RELAÇÕES ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Ao reconhecer a historicidade dos fenômenos sociais, os pressupostos metodológicos desta pesquisa remetem à busca por compreender como a oferta da Educação Profissional se desenvolveu historicamente no Brasil. Como esse processo já foi avaliado e sistematizado de forma exemplar por outros autores, como Luiz Antônio Cunha (2005a, 2005b, 2005c) e Silvia Maria Manfredi (2003), nesta seção apresenta-se uma retomada da trajetória da EPT a partir de uma análise centralizada nos grandes programas de formação de trabalhadores implantados pelos diferentes governos brasileiros – PIPMO, PLANFOR e PNQ⁵⁴. A análise proposta para esses programas enfoca o papel desempenhado pelos setores público e privado e as relações com o projeto de desenvolvimento em curso no momento em que foram implantados e, dessa forma, possibilitam o estabelecimento de correlações com o Pronatec.

Em certa medida, a trajetória da Educação Profissional do Brasil se confunde com a formação da própria classe trabalhadora operária brasileira, em especial a partir

⁵⁴ Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO –, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – e o Programa Nacional de Qualificação – PNQ.

do predomínio do capitalismo de base industrial e urbana ao longo do século XX. Esse processo historicamente recente, marcado por contradições, representou a superação do padrão econômico colonial, baseado exclusivamente na produção de bens primários – com destaque inicial para a produção açucareira e, posteriormente, a do café – com o uso intensivo de mão de obra escrava africana e indígena, em grandes latifúndios e voltada para atender as demandas do mercado externo.

Tendo permanecido praticamente intocada até a instalação da República, essa matriz econômica colonial teve um impacto determinante sobre a forma como a educação e a qualificação profissional se desenvolveram no Brasil. Nesse sentido, destaca-se o fato de que, por muito tempo, o trabalho, especialmente o que demandava esforço físico e o uso das mãos, esteve vinculado a atividades desenvolvidas pelos escravos, originando um “preconceito contra o trabalho manual, inclusive e principalmente daqueles que estavam socialmente mais próximos dos escravos: mestiços e brancos pobres” (CUNHA, 2005, p.16). Dessa forma, os homens livres buscavam afastar-se de qualquer ocupação que demandasse o trabalho manual ou, no caso de atividades que não deveriam ser confiadas a escravos, as Corporações de Ofício⁵⁵ tratavam de impor condições para impedir o seu ingresso, reforçando o preconceito racial entranhado na cultura nacional, com reflexos sensíveis ainda hoje (CUNHA, 2005).

Nesse sentido, com o fim do regime escravocrata no Brasil, ocorre a transformação do escravo em trabalhador assalariado visando atender às necessidades das novas relações de trabalho que caracterizavam o modelo particular do sistema do capital em implantação e, para isto, era preciso reposicionar o trabalho como central à sociedade e impregnado de valores positivos. Abordando essa questão Sidney Chalhoub (2001, p. 69, grifo do autor), em seu trabalho de pesquisa sobre o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro na passagem do século XIX para o XX, identifica que, para os legisladores de então, “educar o liberto significa transmitir-lhe a noção de que o trabalho é o valor supremo da vida em sociedade; o trabalho é o elemento característico

⁵⁵ As Corporações de Ofício eram associações, existentes no final da Idade Média, que reuniam artesãos de um conjunto de Ofícios-profissão correlatos visando assegurar o monopólio de atuação, a formação de profissionais e, com isso, a regulação do mercado. Segundo Cunha (2005, p. 42) o surgimento dessas associações em Portugal, que seria o modelo implantado no Brasil colônia, “está diretamente ligado às lutas dos artesões contra a nobreza e a burguesia pelo poder político”. No ano de 1699, estavam registradas no Brasil as seguintes corporações: carpinteiros, alfaiates, sapateiros, pedreiros, padeiros, tanoeiros, ferreiros e serralheiros, ourives, vendedores de porta e marchantes. Esta forma de organização de trabalhadores foi extinta pela Constituição de 1824, já no Brasil Império (CUNHA, 2005).

da vida ‘civilizada’”. Essa intencionalidade era obtida a partir de dois processos principais: o primeiro deles, vinculado a uma concepção mais conservadora, caracterizava a vadiagem como crime e considerava as classes pobres como sinônimo de classes perigosas, compreendendo que “o fato de ser pobre torna o indivíduo automaticamente perigoso à sociedade”; justifica-se, assim, a ação repressiva do Estado sobre essas populações (CHALHOUB, 2001, p. 76). O segundo processo, de matiz mais progressista e vinculado ao industrialismo, entendia a educação profissional “como um poderoso instrumento para a solução da ‘questão social’” e, para atender a esse fim, o Estado criou, em 1909, pelo então presidente Nilo Peçanha, um conjunto de dezenove escolas de aprendizes e artífices (CUNHA, 2000, p. 94, grifo do autor).

Originado da matriz produtiva colonial e sofrendo inúmeras transformações posteriores, esta vinculação entre formação profissional e atendimento das classes mais pobres acaba por ocupar uma posição central na organização da educação brasileira com a conformação de caminhos formativos próprios para cada classe social, estabelecendo uma dualidade estrutural.

Esta dualidade visava adequar o sistema educativo às novas demandas surgidas na esteira das transformações do modelo de organização produtiva em instauração, marcado por uma clara divisão social e técnica do trabalho e, devido a esta característica, estabelecia distinções entre a educação dos dirigentes e a dos trabalhadores. Como assinalam Kuenzer e Grabowski (2006), enquanto a tradicional escola de base humanista, preocupada com a formação da personalidade e o desenvolvimento do caráter dos estudantes, respondia a necessidade social de formar quadros dirigentes, uma rede paralela de escolas de formação profissional tratava de formar trabalhadores para “atender às funções instrumentais inerentes às atividades práticas que decorriam da crescente diferenciação dos ramos profissionais” (KUENZER; GRABOWSKI, 2006, p. 300).

Neste processo de constituição de uma estrutura dual para a educação brasileira, e que tem no Ensino Médio seus sintomas mais crônicos, pode ser identificada uma dupla redução da Educação Profissional. Primeiro, ela opera preferencialmente para preparar mão de obra para atender as demandas específicas da produção capitalista brasileira, sem a preocupação de desenvolver as capacidades dos trabalhadores de modo mais ampliado. A segunda redução está na focalização deste tipo de formação nas classes populares, nos desempregados e nas parcelas excluídas da sociedade e, desta forma, fomenta um imaginário social de ser esta uma educação de segunda ordem.

Avaliando essa questão, Grabowski e Ribeiro, concluem que, ao longo da história, prevaleceu na educação profissional

[...] uma finalidade instrumental, operacional, qual seja, que o trabalhador fosse capaz de executar as funções lhe reservadas de forma mecânica e tecnicista. Esta função delegada ao então denominado ensino profissionalizante (ensino técnico) é resultado de uma sociedade estruturada de forma dual, proprietários dos meios de produção, detentores do capital e, trabalhadores, donos de sua força de trabalho a ser transformada em mercadoria de venda e produção. (GRABOWSKI; RIBEIRO, 2007, p. 2).

Esse dualismo estrutural é identificado por Otaíza de Oliveria Romanelli (2005) como central para a compreensão da geração de um sistema “paralelo” de ensino profissionalizante, especialmente caracterizado pela criação dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem – o Sistema S – que ofertavam cursos de menor duração e com estreito vínculo aos requerimentos das empresas. Na direção oposta, o sistema oficial de ensino secundário caracterizava-se por oferecer, predominantemente, cursos de caráter propedêutico, mesmo quando revestido de um viés de educação profissional. Portanto, conclui a autora,

[...] a manutenção desse dualismo, ao mesmo tempo que era fruto de uma contingência, decorria da necessidade de a sociedade controlar a expansão do ensino das elites, limitando o acesso a este às camadas médias e altas e criando o derivativo para conter a ascensão das camadas populares, que fatalmente procurariam as escolas do sistema se estas lhes fossem acessíveis. (ROMANELLI, 2005, p. 169).

É importante ressaltar que neste período histórico – primeiras décadas do século XX – a classe trabalhadora brasileira dava importantes passos na sua organização influenciada pelos anarquistas, socialistas e comunistas, muitos deles integrantes do grande contingente de imigrantes europeus que aportou no Brasil a partir do século XIX. Como forma combater este movimento, as classes dominantes buscaram alternativas que incluíam “leis de expulsão do país, cooptação e também educação profissional, com o objetivo de adestrar, orientar, disciplinar os trabalhadores” (BATISTA, 2008, p. 349).

Associado à intenção de frear o movimento operário, os industrialistas – grupo social que buscava estabelecer sua hegemonia na condução da economia nacional ligado à proposta de implantação do capitalismo industrial pelo governo Vargas – defendiam também a formação profissional como instrumento para efetivar as ideias tayloristas,

que já eram predominantes nos Estados Unidos e alguns países da Europa, como forma de reduzir custos e aumentar a produtividade. Para isto, era necessário constituir um novo tipo de operário que, concomitantemente, fosse adaptado ao trabalho parcelado e cronometrado e cooptado pelo discurso “de conciliação de classe, colaboração, disciplina, todos unidos em prol do progresso do país” (BATISTA, 2008, p. 345). Para alcançar estes objetivos, em 1931, é criado o Instituto de Organização e Racionalização do Trabalho – IDORT, que se tornou o principal centro irradiador da doutrina taylorista como caminho seguro para a prosperidade do país. Visando convencer não apenas os trabalhadores, mas também a parcela do setor industrial ainda atrelada a práticas consideradas ultrapassadas, os ideólogos do IDORT propunham uma educação voltada para “ampliar o consumo racional da mão de obra e aumentar, quantitativamente e qualitativamente, a produção, diminuindo o desgaste natural das máquinas e extraindo do sobre-trabalho uma margem maior de lucro” (SOUZA, 2013, p. 134-135).

Segundo Elisabete Gonçalves de Souza (2013, p.135), ao serem analisadas as diretrizes e os discursos do IDORT é possível identificar um acúmulo de conhecimento da burguesia nacional, em especial a de estrato industrial, sobre economia política que “desmistifica os estudos que a caracterizavam como irrelevante do ponto de vista político e ideológico e incapaz de formular um projeto de desenvolvimento para o país, atribuindo ao Estado um papel preponderante nesse processo”. Esta perspectiva é reforçada por Meire Terezinha Müller que, ao investigar o processo de implantação do SENAI durante o governo Vargas, revela que, em 1937, Roberto Simonsen e Roberto Mange, que havia sido fundadores do IDORT, integraram

[...] duas Comissões Técnicas encarregadas de apresentar ao Governo um projeto de criação de uma instituição exclusivamente voltada para a aprendizagem industrial, ou seja, um órgão privado encarregado de criar e ministrar cursos para aprendizes e operários de várias empresas, dirigido pelos empresários e mantido com recursos vindos das indústrias através do fundo de aposentarias e pensões. (MÜLLER, 2013, p. 101).

Conforme indica Müller (2009, p. 97) “a criação e institucionalização do SENAI têm levantado controvérsias, principalmente quando se quer analisar de quem partiu a ideia de sua criação”. Neste sentido, uma das possibilidades é a de ser uma continuidade das propostas do IDORT, a partir da atuação e influência de seus dirigentes nos órgãos do governo Vargas, com o propósito de difundir a organização técnica do trabalho e preparar os operários, técnica e ideologicamente, para atuar no parque industrial

brasileiro que, mesmo de forma diferencial, passava por um processo de modernização. Em sentido contrário, Cunha (2005c) apresenta o entendimento de que o Senai não surge por movimentos dos industriais, tratando-se de imposição do Estado, destacando, inclusive que “os empresários reagiram fortemente ao projeto varguista de instituir uma contribuição compulsória para financiar a formação profissional de operários para a indústria” (CUNHA, 2005c, p. 46). Na avaliação de Cunha (2005c, p. 47), essa origem ambígua leva, entre outros fatores, ao estatuto jurídico diferenciado do Senai, e por extensão, de todo o Sistema S, pois, conquanto sua criação a partir de um decreto-lei exarado por influência e definição do presidente da República, sua “constituição e direção ficariam a cargo de uma entidade privada, a Confederação Nacional da Indústria”.

Na avaliação de Müller, as duas hipóteses dialogam com aspectos concretos do contexto da época, pois

[...] o empresariado representado pela CNI⁵⁶ e, em São Paulo, pela FIESP, não era homogêneo, havendo a elite empresarial e a grande massa dirigente de pequenas e médias empresas. A implantação de um órgão que sabidamente exigiria recolhimento de recursos, adequação de oficinas e treinamento de pessoal para acompanhar aprendizes em treinamentos pode realmente ter causado um incômodo em parte do setor, que não conseguia compreender em que poderia ser ajudado pelo SENAI. (MÜLLER, 2009, p. 98).

Mesclando a ingerência dos industrialistas com a intencionalidade do governo ocorre, na década de 1940, a criação do Sistema S⁵⁷ com a fundação do Senai, em 1942, do Sesi, em 1946, e do Senac e Sesc, em 1946, com o objetivo de dar sustentabilidade para as políticas de desenvolvimento implantadas pelo governo Vargas, em especial, a necessidade de garantir mão de obra para a expansão industrial. Segundo Silvia Maria Manfredi (2002, p. 182), a estruturação do Senai e do Sesi está inserida na estratégia utilizada pelos industriais paulistas para doutrinar os trabalhadores e promover uma paz social alicerçada “nas premissas de colaboração entre capital e trabalho e na

⁵⁶ Confederação Nacional da Indústria.

⁵⁷ O Sistema S é formado atualmente pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem Setor Transporte (Senat) e Serviço Social de Transporte (Sest).

representação de que o desenvolvimento industrial conveniente aos empresários também interessava aos trabalhadores e a todos os brasileiros”.

O SENAI pode ser localizado, então, como integrante de uma “campanha para condicionar todas as discussões sobre bem-estar social atrelado ao crescimento econômico e ao aumento da produtividade, a partir da utilização da organização racional do trabalho” (MÜLLER, 2013, p. 106). Segundo a autora (2013, p. 151) a internalização desta campanha no imaginário social “produziu um discurso hegemônico, cujas bases foram aceitas mesmo pelas organizações operárias mais críticas”.

Na avaliação de Müller (2013, p. 117), são várias razões que levaram a constituição desta hegemonia do SENAI como padrão para o fornecimento de profissionalização e qualificação para a força de trabalho brasileira com destaque para a integração entre os diferentes Governos e a CNI, que “propiciou a permanência nos órgãos dirigentes de representantes da elite industrial, a quem o Estado nunca enfrentou, passando aquela [referindo-se a CNI] sem dificuldades pelas mudanças político-ideológica dos governos e pelos intensos movimentos operários”. Outra razão pode ser atribuída à aceitação dos empresários – posteriormente ampliada para os demais setores da sociedade – de que o modelo de ensino aplicado pelo SENAI era carregado de atributos que remetiam o Brasil para outro patamar civilizatório, superando seu passado marcado pela escravidão e pela exportação de produtos agrícolas, com a “estrutura de um plano racional de preparação do novo trabalhador do ‘tipo industrial’” (SOUZA, 2013, p. 151).

Esse planejamento, carregado de um forte componente ideológico de controle da classe trabalhadora, buscava incorporar um conjunto amplo de iniciativas que incluía o enaltecimento do operariado nacional, representando, “em última instância, a tentativa de transformar um grupo sob seu controle em uma elite dentro da massa trabalhadora, colocando, assim, mais uma camada na representação social do trabalhador braçal: aquele formado pelo SENAI” (MÜLLER, 2013, p. 103). Desta forma, se estabelece uma correlação entre a participação nos cursos do SENAI – que pode ser extrapolado para todo Sistema S – e a melhoria de vida dos trabalhadores. Como reforça Müller (2013, p. 117), ademais o claro direcionamento ideológico destas instituições para a validação das concepções dos industriais, a imagem do SENAI permanece valorizada “junto aos operários e líderes sindicais, sendo considerado por muitos como o único caminho de que dispunham para adquirirem uma profissão”.

Ao longo de sua existência, o Sistema S passou por várias alterações e adequações, desdobrando-se em outras entidades para acompanhar as mudanças das conjunturas históricas e do seu próprio desenvolvimento como organização social (MANFREDI, 2002; CUNHA, 2005c). Esse Sistema chegou aos dias atuais como “o maior sistema brasileiro de atuação no campo da educação profissional em seus diversos níveis: qualificação básica, educação técnica e tecnológica” (GRABOWSKI, 2010, p. 105).

Essa dimensão atual do Sistema S está associada diretamente ao fato de ocorrer um ingresso fixo e permanente de recursos públicos⁵⁸, “provenientes das contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de pagamento das empresas de determinados setores, arrecadadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão do governo federal” (MANFREDI, 2002, p. 193). Como lembra Grabowski, apesar de ser inegável a competência do trabalho desenvolvido pelo Sistema S na qualificação profissional e nas áreas sociais, “muito há de fazer pela educação básica, na educação profissional e na assistência social, enquanto retorno social dos investimentos que tem recebido da sociedade brasileira” (GRABOWSKI, 2010, p. 109).

No percurso até aqui empreendido, procurou-se compreender elementos históricos que contribuíram para a desvalorização do trabalho manual e prático em nossa sociedade, consolidados na estrutura dual da educação, em especial no ciclo secundário e, nesse contexto, a emergência de um sistema específico para a qualificação profissional – o Sistema S. Assim, com a retomada de algumas questões centrais da trajetória da Educação Profissional brasileira, visou-se emoldurar a análise dos planos nacionais de qualificação profissional, objetivo da próxima seção.

4.2.1 PIPMO, PLANFOR, PNQ: os Planos Nacionais de Qualificação dos Trabalhadores Brasileiros

Dos vários movimentos que compõem a trajetória da formação dos trabalhadores brasileiros, ocupam lugar de destaque os programas nacionais de qualificação implantados por diferentes governos federais, envolvendo sujeitos sociais diversos e articulados a conjunturas históricas particulares. Nesse sentido, são analisados o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO –, o Plano Nacional de

⁵⁸ Para maior aprofundamento sobre a distribuição dos recursos públicos para o Sistema S, indicamos a tese de Gabrowski (2010), em especial o item 2.3.2.

Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – e o Programa Nacional de Qualificação – PNQ. O objetivo da aproximação com esses planos e programas consiste em identificar os elementos centrais de cada um deles sem propor um estudo exaustivo sobre todas as dimensões envolvidas. Advém dessa proposição a opção por trabalhar com dados secundários, dialogando com pesquisadores que analisaram esses planos de forma mais detalhada e, com tal procedimento, levantar algumas chaves de interpretação para inquirir o Pronatec.

O PIPMO⁵⁹ foi criado em 1963, pelo Ministério da Educação e Cultura, nos estertores do Governo Goulart, com caráter emergencial, duração prevista de vinte meses, focalizado na capacitação de trabalhadores para a indústria, mas acabou tendo a duração de vinte anos, acompanhando todo o período da Ditadura Militar, e expandindo-se para todos os setores da economia. Essa transformação no programa acompanhou o desenvolvimento, bem como o aprofundamento das relações capitalistas no Brasil e, nas palavras de Anésia Maria da Silva Barradas (1986, p. 17), o adestramento massivo de trabalhadores teve como objetivo central “melhorar a eficiência operacional de trabalhadores em ocupação pouco qualificadas, em decorrência da divisão do trabalho”, visando atender a duas demandas: por um lado, as requisições da própria indústria, em especial das vinculadas aos seus polos econômicos mais dinâmicos, com a criação de um exército industrial de reserva adaptado aos novos equipamentos, tecnologias e atitudes psicossociais exigidas para o trabalho parcelar e repetitivo (BARRADAS, 1986); e, por outro lado, proporcionar uma massa de trabalhadores semiqualeificados para a estratégia de desenvolvimento dos governos militares, assentada na realização de grandes projetos nacionais, como a construção de hidroelétricas e obras de infraestrutura, tendo em Itaipú e na Transamazônica, respectivamente, sua representação icônica (MANFREDI, 2002). Juntando essas duas vertentes, “cabia ao Estado, portanto, adestrar trabalhadores e, juntamente com as medidas coercitivas adotadas após 1964, se prestaria a destituí-los de qualquer poder de reivindicação e proporcionar maior margem de lucro ao capital” (BARRADAS, 1986, p. 56).

Esse adestramento ocorria em cursos com o máximo de 100h, sendo que muitos não passavam de 20h, eram executados tanto diretamente nas indústrias e canteiros de

⁵⁹ Inicialmente, o Programa se chamava PIPMOI por estar vinculado exclusivamente à indústria, mas, a partir de 1971, foi ampliado para os outros setores da economia e passou a ser chamado de PIPMO, nomenclatura que será utilizada neste texto.

obra, quanto nas escolas das redes públicas, sistema S (inicialmente restrito ao SENAI), e escolas particulares. Em um primeiro momento, esses cursos eram voltados para a reciclagem dos trabalhadores já empregados na indústria, mas, a partir de 1971, ocorreram alterações na estrutura do PIPMO, com destaque para: (i) ampliação da abrangência do programa aos demais setores da economia, tentando atender aos requerimentos do projeto de desenvolvimento em curso – que no período atingia elevados índices de crescimento, o chamado “milagre econômico” – sendo uma de suas principais estratégias a exploração da força de trabalho e o treinamento em massa do proletariado. Na avaliação de Barradas (1986, p. 89), esses treinamentos, ao se concentrarem na execução de tarefas mínimas e fragmentadas, conduziram a uma precarização dos operários em relação aos conhecimentos técnicos, “reduzindo seu poder de barganha junto ao empregador”; e (ii) a caracterização do PIPMO como uma política social, a partir do estabelecimento de um convênio com Ministério do Trabalho e Assistência Social, incorporando o treinamento de adultos desempregados e sem qualificação profissional. Dessa forma, o programa passa a ter também a função de agenciamento de mão de obra e combate ao desemprego, especialmente quando os cursos voltados para adultos desempregados passaram a contar com “patrocínio através do DNMO⁶⁰ de um auxílio em dinheiro no valor de 80% do salário mínimo estabelecido pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD)” (BARRADAS, 1986, p. 96).

Essa ampliação da abrangência do PIPMO, em convênio com o DNMO, agregando os trabalhadores desempregados ao adestramento em massa de adultos, é compreendida por Barradas como a manutenção

[...] do caráter ideologizante do processo desenvolvimentista. O Estado, através dessas ações, tentava adiar de alguma forma as possíveis reivindicações sociais dos trabalhadores. Se estes, ao procurar trabalho, encontravam em seu lugar ‘cursos’ remunerados, não havia como protestar contra este Estado ‘magnânimo’. Esta convicção permanecia mesmo para a grande maioria dos que ao terminar o curso não se empregavam. (BARRADAS, 1986, 107-108, grifos da autora).

Apesar das conclusões da autora não estarem acompanhadas de dados empíricos evidentes, alguns elementos paralelos podem ser agregados para consolidar a relação do PIPMO como processo de manutenção da hegemonia dos governos da ditadura militar. O primeiro é a quase insignificante relação do programa com a elevação da

⁶⁰ Departamento Nacional de Mão-de-Obra, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

escolaridade, ficando restrita à possibilidade de convênios com o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL – sendo que “os próprios dados indicados pelos representantes do MOBRAL demonstram que essa atuação conjunta não pode ser considerada de massa” (MACHADO; GARCIA, 2013, p. 50).

O segundo elemento é a influência dos OIs na concepção do PIPMO, destacando-se, inicialmente, a atuação da Comissão Brasileiro-Americana de Ensino Industrial – CBAI – fruto do primeiro acordo entre o Brasil e Estados Unidos na área da educação, ocorrido em 1946. Posteriormente, outros programas e acordos foram realizados, como o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de Recursos Humanos, estabelecido em 1968, que, segundo Barradas (1986, p. 123), possuía a “finalidade de adequar a educação ao mercado de trabalho, e teve repercussões diretas e indiretas sobre a formação profissional e, em especial sobre o PIPMO”.

Essa influência pode ser sentida na supremacia da Teoria do Capital Humano como fundamentação do Programa e de suas ações (BARRADAS, 1986; MACHADO; GARCIA, 2013), que restringia a educação a sua condição de fator econômico. Nessa direção, Manfredi salienta que o caráter tecnicista do projeto de desenvolvimento implantado nesse período acabou por “fortalecer o Sistema S e as iniciativas das empresas privadas e estatais, por intermédio do PIPMO e da Lei 6297/57, que concedeu incentivos fiscais para que as próprias empresas desenvolvessem seus projetos de formação profissional” (MANFREDI, 2002, p. 104).

Ao longo do seu extenso período de vigência, o PIPMO possuiu uma abrangência significativa, comprovada pelo número de trabalhadores atingidos pelos cursos de adiestramento para utilização imediata e, em muitos casos, precária, e pela capilaridade na sociedade brasileira. Atuando junto aos setores produtivos e diversas organizações da sociedade civil, teve significativa influência no sistema educacional formal, vide a criação do 2º grau de profissionalização compulsória pela Lei 5692/71 (BARRADAS, 1986).

O segundo programa a ser analisado é o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, que foi implantado em 1995, pelo Ministério do Trabalho, teve a duração de dois quadriênios, 1995/1998 e 1999/2002, com a proposição de fornecer qualificação profissional para 20% da População Economicamente Ativa e, para isso, buscava articular as políticas de Emprego, Trabalho e Renda, utilizando, principalmente, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O PLANFOR foi o principal programa de formação dos trabalhadores desempregados durante o governo Fernando Henrique Cardoso e estava inserido na concepção política dominante do governo, ou seja, seguia a agenda neoliberal de “enxugamento do aparato estatal, diminuição de custos da gestão pública e a parceria público-privado. Caracterizou-se também por uma proliferação e pulverização de ações entre diversos setores da sociedade civil” (FRANZOI; SILVA; COSTA, 2013, p. 94).

Congregando essas questões, o PLANFOR apresentava como pressuposto o conceito de um mercado de trabalho em processo de redefinição, sendo função dos trabalhadores a ele se adaptarem e, dos governos, a proposição de políticas para facilitar essa adaptação. Nesse sentido, “pode-se ver nesses mecanismos [como o PLANFOR] a presença de uma concepção linear da relação formação/trabalho [... que] se atualiza pela nova investida empresarial na Educação, ao que alguns autores chamam uma reedição da Teoria do Capital Humano” (FRANZOI, 2006, p. 62). O Plano conseguiu, assim, encaminhar suas ações de qualificação, tendo como parâmetro as demandas do mercado, compreendidas como sendo convergentes com as da sociedade em geral, e, para isso propunha:

[...] a necessidade de se oportunizar à massa de trabalhadores condições para o aumento da empregabilidade, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências, supostamente exigidas pelo determinismo tecnológico e pela competitividade do mercado; b) a elaboração, gestão e execução descentralizada da política pública de qualificação profissional, por meio da articulação, em espaços deliberativos tripartites, de diferentes sujeitos políticos coletivos (governo, empresários e trabalhadores). (CÊA, 2006, p. 231).

Quanto à questão da empregabilidade constituir-se no conceito central deste Plano é importante destacar dois aspectos. O primeiro deles é realçado por Naira Lisboa Franzoi (2006) ao identificar uma semelhança muito grande entre a concepção do PLANFOR e a apresentada por documentos da CEPAL na época, tendo em vista que ambos relacionavam as habilidades básicas necessárias para o trabalhador competir no mercado, como a leitura, a escrita, a oralidade, o raciocínio lógico, e as noções de saúde e de segurança no trabalho⁶¹. O segundo aspecto é colocado em relevo por Celso João Ferretti (2005) ao avaliar os efeitos negativos deste termo nas políticas de qualificação profissional do período por romper com o entendimento universalista das políticas

⁶¹ É significativa também a aproximação desses pressupostos com a fundamentação dos documentos analisados na seção 3.2, em especial o Relatório final do Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional – Educação e formação ao longo da vida: uma ponte para o futuro, da UNESCO e Preparándose para trabajar, da OCDE.

sociais e por “poupar o setor produtivo e a economia da responsabilidade pela destruição ou criação de postos de trabalho, remetendo-a ao próprio trabalhador” (FERRETTI, 2005, p. 110).

Em relação à descentralização da gestão das políticas públicas, na avaliação de Grabowski (2010), a gestão tripartite do PLANFOR, com a instituição de um Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT –, do qual participavam representações dos trabalhadores, por intermédio dos sindicatos, dos empresários e do governo nas decisões e no controle sobre as ações de qualificação profissional, foi uma inovação, especialmente considerando-se a estrutura centralizada que caracterizou os planos e programas anteriores desenvolvidos durante os governos militares. Ao observar outro aspecto dessa questão, Cêa (2006) identifica, em tal participação, uma estratégia de criação do consenso em torno da centralidade da qualificação profissional para o desenvolvimento, dentro dos limites do contexto macroeconômico neoliberal, utilizando, para esse fim, o repasse de recursos e a capacidade de agência para vários setores da sociedade, incluindo, entre outros, confederações, sindicatos e ONGs.

Por essa perspectiva, a autora considera o PLANFOR como uma estratégia imbricada na reforma Gerencial do Estado⁶², pois, trata-se de uma

[...] política prestadora de serviços sociais (sua área de atuação), de caráter público não-estatal (sua forma de propriedade), pautada numa perspectiva gerencial (sua forma de administração) e executada de forma descentralizada pelo Estado, organizações sociais e empresas privadas (sua forma de implementação). (CÊA, 2006, p. 234).

Esse raciocínio torna-se concreto ao se analisar que mais de duas mil entidades privadas foram executoras do Plano, com “notória preponderância do Sistema S [...] na recepção de recursos e execução de ações de qualificação. Entre 1997 e 2000, esse conglomerado das classes empresariais recebeu, em média, 13% dos recursos do PLANFOR” (CÊA, 2006, p. 236). Reforçando ser a adoção de instituições da sociedade civil para a execução das políticas de formação profissional um eixo central no Plano, Remi Castioni (2010, p. 253, grifo do autor) identifica a inauguração de uma “nova fase” na forma de ação do Estado brasileiro na qual “a necessidade de contar com

⁶² A consolidação dessa visão gerencialista está expressa no Plano de Reforma do Estado, escrito por Bresser Pereira, em 1995, para reformular a ação estatal e balizar as iniciativas públicas no governo Fernando Henrique Cardoso e suas principais características foram apresentadas no capítulo 3.

‘parcerias’ transfere para a sociedade a resolução dos problemas antes circunscritos a esfera estatal”.

Como conclusão, e concordando com a interpretação de Cêa (2006), existem dois elementos que se destacam na avaliação do PLANFOR. O primeiro deles diz respeito aos parâmetros da acumulação flexível, com a reestruturação e flexibilização das relações de trabalho e os limites do enfrentamento da crise do sistema do capital pelo modelo neoliberal; para isso, é construído um imaginário baseado na

[...] individualização da problemática do desemprego e a promessa da qualificação profissional como uma forma de ampliar a capacidade do trabalhador de ser gerador de trabalho, gestor de sua empregabilidade, gerente de si mesmo; em quaisquer circunstâncias, cabe ao indivíduo a iniciativa e a responsabilidade sobre sua condição social. (CÊA, 2006, p. 240).

O segundo elemento da avaliação relaciona-se ao papel exercido pelo PLANFOR na regulação social do Estado neoliberal, que propiciou “integrar e potencializar a reforma do Estado brasileiro em uma perspectiva gerencial e legitimar a destinação do fundo público como fomento para o investimento nas condições de reprodução e acumulação do capital” (CÊA, 2006, p. 241).

Tendo por base as avaliações externas realizadas sobre os resultados do PLANFOR, Acácia Kuenzer (2006) faz uma apreciação das políticas da educação profissional nos anos 2000, indicando a ocorrência do uso equivocado dos recursos públicos, reduzida qualidade e efetividade social,

[...] precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas e ênfase em cursos de curta duração focados no desenvolvimento de habilidades específicas. (KUENZER, 2006, p. 889).

Como reforça Castioni (2010), os currículos destes cursos visavam desenvolver competências e habilidades pontuais, com forte acento na modelagem de comportamentos e se expressavam tanto nas premissas mais gerais – como a necessidade de se adaptar a um mundo globalizado – quanto em elementos mais particulares, que abrangiam “como se portar no local de trabalho, como controlar emoções, como se apresentar em uma entrevista, como elaborar um *curriculum*, em síntese, ‘como se vender’” (CASTIONI, 2010, p. 255-256, grifo do autor).

Somam-se a estes elementos de avaliação do PLANFOR a observação de Castioni (2010, p. 17) de que a inclusão dos sindicatos como agentes executores resultou na redução da pressão sobre o governo que, dessa forma, acabou por estender para a totalidade da política educacional os mesmos pressupostos contidos no Plano, instrumentalizando, “na forma refinada de leis, decretos, parâmetros e diretrizes, um complexo sistema que dá sustentação à moldagem dos novos comportamentos exigidos pelo mercado”.

A identificação destes limites do PLANFOR, em especial os “problemas de execução ao serem firmados convênios com entidades sem nenhuma tradição na área de qualificação profissional” (CASTIONI, 2010, p. 262) foram considerados na elaboração do PNQ, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2003, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os objetivos do PNQ eram favorecer a inclusão e reduzir as desigualdades sociais, contribuir para o crescimento econômico sustentável, com geração de trabalho, emprego e renda, diminuir as diferenças regionais e fortalecer a cidadania e a democracia.

Visando a atingir esses objetivos, o PNQ tinha como proposta a coordenação e o desenvolvimento de “ações de qualificação social e profissional dos (as) trabalhadores (as), com ênfase na efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, eficácia, territorialidade e empoderamento, em articulação com as ações de intermediação, geração de emprego e renda, certificação e orientação profissional” (LIMA; LOPES, 2005, p. 31). Para isso, Kuenzer (2006) identifica três linhas programáticas que procuram ser operacionalizadas pelo PNQ:

[...] a primeira, que se constitui na proposta reformulada do PLANFOR, continua financiando ações que integram o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), e as Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho, com recursos, cada vez mais exíguos, do FAT; a segunda, que congrega os programas que apresentam efetiva vinculação com a Educação Básica; e a terceira, que congrega as ações que têm sua origem no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). (KUENZER, 2006, p. 890).

Na primeira linha programática, pode ser destacada a ampliação da duração dos cursos, com a exigência de 200h em média, de forma a possibilitar a integração entre a Educação Básica e a Profissional, em planejamentos pedagógicos a cargo das entidades executoras, incluindo temas como cidadania, saúde, segurança e organização e gestão do trabalho. Na segunda linha, enquadra-se um conjunto de programas e projetos que

procuram ampliar a escolaridade dos trabalhadores, com destaque para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – PROJOVEM⁶³ – e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação de Jovens e Adultos – PROEJA⁶⁴. A terceira linha engloba as ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE –, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE –, com enfoque na inclusão do contingente da população em situação de vulnerabilidade social, composta por pessoas de baixa renda e escolaridade, desempregados, bem como jovens sem experiência profissional.

Na dimensão do planejamento e do discurso registrado nos documentos, essas iniciativas apontam para um direcionamento mais próximo das demandas dos trabalhadores, por aliarem a “Política de Qualificação com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, com as Políticas de Educação e de Desenvolvimento” (GRABOWSKI, 2010, p. 94). Porém, a execução permanece sendo realizada por meio das parcerias público-privadas, ou seja, “supõem o repasse de parte das funções do Estado para a Sociedade Civil, acompanhado do repasse de recursos, os quais, realizados sob o ordenamento jurídico privado, fogem aos controles públicos da União” (KUENZER, 2006, p. 899). Reforçando essa análise, Gabrowski (2010, p. 95) demonstra que o PNQ continua operando com o repasse de recursos para o setor privado, “com destaque para entidades do Sistema ‘S’, especialmente o SENAI”.

Kuenzer (2006, p. 901), por esse mesmo ângulo, indica uma continuidade na forma de execução do PLANFOR para o PNQ, que “esconde, sob a defesa do caráter público das ações, a sua realização pelo setor privado sem que haja elementos que permitam comprovar sua qualidade e efetividade social”. Como complementa a autora partindo dos resultados das suas pesquisas, é possível identificar uma contraposição entre o que está previsto nos documentos oficiais e a prática dos programas que vêm sendo desenvolvidos – incluídos no PNQ – por possuírem um “caráter fragmentado, assistencialista e compensatório, sem que se configurem de fato como política pública” (KUENZER, 2006, p. 903).

Neste sentido, apesar de reconhecer algumas características positivas, como de possuir estratégias mais abrangentes, incorporar novos agentes – com destaque para as prefeituras com mais de 200 mil habitantes, e ampliar a carga horária dos cursos

⁶³ Para uma avaliação aprofundada do PROJOVEM ver Gabrowski (2010).

⁶⁴ Para compreender as questões centrais do PROEJA, em especial seu desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ver FRANZOI et al. (2010).

oferecidos, Castioni (2010, p. 263) avalia que o PNQ reproduziu os mesmos problemas que o PLANFOR, mantendo uma fragmentação na oferta, não melhorava a relação entre os trabalhadores e o mercado de trabalho, além de apresentar uma “dissociação entre as políticas de educação e de trabalho e, além disso, ações voltadas para este público [principalmente os trabalhadores desempregados] competem entre si e estão espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios”.

Essa retomada dos planos e programas nacionais implementados pelos diferentes governos desde a década de 1960 até 2010, apesar das suas diferenças, intrinsecamente relacionadas aos contextos históricos que os originaram, indicam um campo de continuidades no qual se destacam: (i) a total articulação entre os planos e programas e os requerimentos da acumulação em cada momento particular do sistema do capital, reforçando o modelo de capitalismo dependente e associado que tem marcado o processo de desenvolvimento do país. Se no PIPMO tratava-se da conformação de uma classe operária urbana e a formação de um exército de reserva de mão de obra semiqualficada e adestrada para realizar tarefas repetitivas e fragmentadas, no PLANFOR e no PNQ, temos uma mudança para o desenvolvimento da empregabilidade dos trabalhadores, de sua preparação para enfrentar um setor produtivo flexível, que funciona na dialética de exclusão e inclusão ao longo de cadeias produtivas em movimento; (ii) o repasse de recursos para o setor privado realizar a qualificação dos trabalhadores, com protagonismo evidente do Sistema S em todos os planos e programas. Essa supremacia dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, com protagonismo do SENAI, na execução das ações de qualificação transforma essas entidades em modelos para toda a Educação Profissional brasileira, em especial nos processos que não envolvem aumento da escolaridade, e devido ao reconhecimento social destas entidades – um misto de efetiva qualidade, com uma imensa capilaridade e propaganda institucional permanente –, associado com a presença constante de seus representantes nos órgãos e conselhos governamentais de desenvolvimento econômico e de formação profissional, acabam por influir diretamente na própria elaboração e direcionamento das políticas públicas; (iii) em todos os planos e programas é possível identificar, como um fio condutor, a presença de elementos relacionados à Teoria do Capital Humano. No caso do PIPMO, pode-se encontrá-la em sua forma clássica, reduzindo a educação a fator de produção, mas articula à ideia, mesmo que apenas no plano discursivo, de pleno emprego e integração social. No caso do PLANFOR e do PNQ, deve-se compreender as mudanças nessa teoria a partir da década de 1990, quando

a globalização dos mercados e capitais, a redefinição do papel do Estado na garantia dos direitos sociais, que mantendo sua função central de financiar passa de provedor para gestor da oferta, e as privatizações, fizeram com que a ideologia do capital humano se redefinisse, “mediante as noções de sociedade do conhecimento, qualidade total, pedagogia das competências, empregabilidade e empreendedorismo” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 624); (iv) a influência dos Organismos Internacionais também é um elemento de continuidade, podendo ser identificada na definição de pressupostos e procedimentos, como no PLANFOR e PNQ, chegando à atuação direta e conjunta com os responsáveis pela elaboração das políticas, como no PIPMO; e (v) mesmo quando se propunham a suplantá-la, como fizeram o PLANFOR e, especialmente, o PNQ, todos os planos e programas acabaram, na sua execução, reforçando a dualidade estrutural da educação brasileira e estabelecendo trajetórias distintas para as classes dos dirigentes e a dos trabalhadores.

Para cotejar esses elementos de continuidade com os pressupostos e dados do Pronatec, o próximo capítulo apresenta a trajetória deste Programa, desde o contexto macroeconômico no qual ele foi gestado, passando pelos movimentos políticos que influenciaram em sua formatação, pela análise da legislação e normas que o configuram, com destaque para uma investigação das suas iniciativas – principalmente o Bolsa-Formação – e, finalizando, apresentar alguns elementos de avaliação dos resultados e limites identificados em sua execução. De forma ampliada, trata-se, de reconhecer esse programa como emblemático de um processo que reafirma a Educação Profissional na agenda educacional brasileira, compreendida como política estratégica para o aumento da competitividade e do desenvolvimento econômico do país.

5 POLÍTICA DE FRONTEIRA: O PRONATEC COMO ESPAÇO DE DISPUTA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO



O conceito de fronteira possui uma variedade de interpretações e, apesar de estar relacionado com a produção de um campo abrangente de ciências, constitui-se em uma categoria central da Geografia. Sem a preocupação de desenvolver uma análise exaustiva sobre o tema, o aspecto conotativo do conceito é priorizado para caracterizar o Pronatec no desenvolvimento desta sessão.

Nesta direção, a fronteira pode ser compreendida como “plano ou linha de contato entre dois sistemas ou conjuntos distintos, onde, em geral, ocorrem fenômenos originais, troca entre as duas partes, modificação de uma pela outra, exploração das diferenças pelos atores envolvidos” (FERRARI, 2014). Portanto, ao contrário da ideia de barreira e de contenção que normalmente é associado ao conceito de fronteira, em especial quando relacionada aos limites territoriais dos Estados Nacionais, é explorada a concepção de fronteira enquanto “espaço de construção social”, no qual diferentes visões de mundo entram em conflito e interagem entre si (FERRARI, 2014). Porém, como lembra Aline Lima Rodrigues (2015, p. 145-146), esta interação não pressupõe “a existência de zonas homogêneas, pois cada lado de uma fronteira é singular e abrange dinâmicas socioespaciais e tempos distintos”. Sem representar um fechamento ou uma área de estabilidade, as fronteiras devem ser compreendidas em seu “movimento constante, que exige uma abordagem relacional entre os sujeitos e os territórios envolvidos” (RODRIGUES, A., 2015, p. 148).

Caracterizar o Pronatec como uma política de fronteira é colocá-lo em um espaço de disputa e de conflito, é provê-lo de um movimento originado nas tensões entre campos sociais heterogêneos e dotados de parcelas diferentes de poder e de formas de exercê-lo. No caso da análise em curso, por ter sido localizado na fronteira entre as esferas pública e privada o Programa acaba sendo permeável aos pressupostos desses campos e, portanto, se constitui como resultado, sempre provisório, da correlação de forças ao longo de sua trajetória.

Dialogando com Di Giovanni & Nogueira, compreende-se que as políticas públicas são uma “forma de exercício de poder em sociedades democráticas” (2013, p. 3) e, portanto, surgem das inter-relações entre Estado e sociedade e, é exatamente nesta interação, que são definidas “as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal” (2013, p. 3).

Avançando um pouco mais na dimensão de política pública inerente ao Pronatec, podemos caracterizá-lo, com o auxílio de Pierre Muller e Yves Surel (2002, p.

18), como um espaço/tempo no qual, apesar das contradições e incongruências, é possível determinar um sentido para a ação estatal, tendo em vista que “este sentido não é de forma alguma unívoco, por que a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmo contraditórios”. Para a análise de qualquer política pública, concluem os autores, é fundamental partir da investigação sobre a atuação dos diferentes grupos sociais em sua definição, “partindo dos grupos mais difusos, dos menos organizados, que intervêm eventualmente no campo de certas políticas [...] até os grupos mais estáveis que [...] são capazes de colocar em prática relações de tipo corporativista com as administrações competentes” (MULLER & SUREL, 2002, p. 21). Portanto, por ser o resultado de um embate entre grupos com capacidades de intervenção diferenciadas, o sentido das políticas públicas deve ser analisado em dois níveis: (i) no sentido explícito, aquele registrado através dos objetivos e estratégias definidas pelos responsáveis pela tomada de decisões, e (ii) no sentido latente, “que se revela progressivamente ao longo de sua implementação” (MULLER & SUREL, 2002, p. 22).

Nesta perspectiva, o objetivo deste capítulo é apresentar as várias dimensões envolvidas no Pronatec, considerando-o uma política pública localizada em uma zona de fronteira entre os setores público e privado e, portanto, caracterizada pela disputa entre os diferentes sujeitos, individuais e coletivos, que os constituem. Para além de analisar o sentido explícito do Programa, identificável por meio dos objetivos, iniciativas e ações registrados nos documentos e diplomas legais que o conformam, a intenção principal é buscar aprofundar o seu sentido latente, que só se manifesta ao longo do tempo necessário para seu processo de efetivação. Destarte, intenta-se compreender o Pronatec em seu movimento dialético entre o singular e o universal articulando a descrição do Programa, visando caracterizá-lo em suas particularidades, com um exercício de interpretação e contextualização que dialoga com as discussões realizadas nos capítulos anteriores.

Para isto, este capítulo está organizado em quatro seções, cada uma procurando evidenciar um determinado conjunto de relações que, na prática efetiva do real se constituem em uma totalidade. A primeira seção elenca alguns elementos do contexto econômico e social anterior à elaboração do Programa que propiciaram a emergência da qualificação dos trabalhadores como demanda prioritária para potencializar o processo de desenvolvimento do país. Central neste debate foi a elaboração de um cenário de contingenciamento na oferta de mão de obra qualificada, identificada como um

“apagão”, e que demandava uma ação forte e coletiva de toda a sociedade para ser superado. Articulada diretamente com a anterior, a segunda seção analisa o conjunto de documentos que integra a publicação *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec* –, elaborado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados para subsidiar a tramitação do Projeto de Lei 1209/11, visando identificar a matriz conceitual que sustentou a elaboração do Programa e definiu os pressupostos que desenharam suas principais estratégias.

A terceira seção deste capítulo inicia com a exploração do processo de tramitação do Projeto de Lei do Pronatec no Congresso Nacional buscando identificar os principais sujeitos que interferiram em sua formatação e as modificações introduzidas até sua aprovação. Depois é realizado um estudo das legislações e documentos legais que consubstanciam o Pronatec enquanto uma política pública, definindo sua forma de ação, limites, sujeitos envolvidos e suas atribuições, a estrutura de financiamento e de repasse de verbas, e a centralidade que o Sistema S ocupa no Programa, dando concretude as relações entre os setores público e privado que formatam o Programa.

A última parte propõe a análise de alguns resultados do Pronatec, em especial no desenvolvimento da Bolsa Formação⁶⁵, tendo como base um conjunto de documentos, avaliações e estudos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – visando avaliar a primeira fase do Programa (2011-2014). É importante ressaltar que a avaliação desta política pública envolvendo todas as suas dimensões não é o enfoque desta pesquisa, a qual busca compreender seu processo de implantação, destacando os sujeitos envolvidos e o conteúdo da proposta, porém, a análise de alguns resultados, identificando alguns avanços e limites, permite estabelecer um olhar mais qualificado sobre o desenvolvimento do Programa.

5.1 DESLOCANDO OS PROBLEMAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA A ESCASSEZ DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA: A EMERGÊNCIA DA FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES COMO EIXO CENTRAL DA AGENDA EDUCACIONAL BRASILEIRA

⁶⁵ A Bolsa Formação foi uma estratégia central do Pronatec e será desenvolvida de forma detalhada na seção 5.3.2.5 deste capítulo.

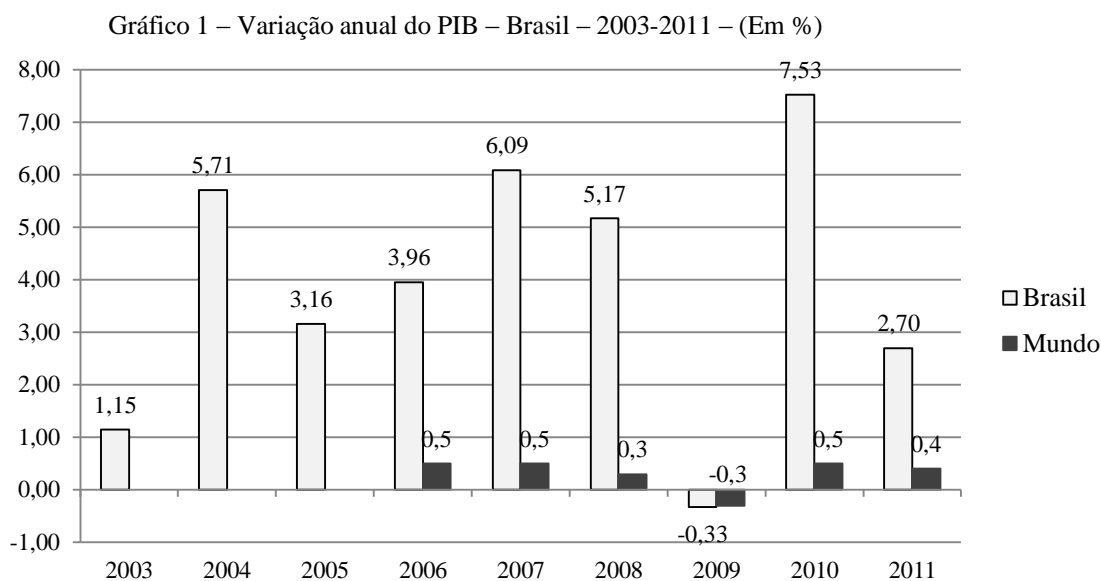
As políticas públicas, conforme afirmado anteriormente, estão organicamente vinculadas ao seu contexto histórico, portanto buscar compreendê-lo é central para uma análise mais ampliada das iniciativas estatais e dos caminhos adotados para sua concretização. Esta vinculação se dá em dois níveis principais, sendo que o primeiro se relaciona com a própria identificação das questões sociais consideradas prioritárias para a sociedade e seu agendamento enquanto foco para a ação do Estado. O segundo nível é, após o estabelecimento desta agenda, a avaliação dos limites impostos pela correlação de forças entre os diversos grupos sociais na elaboração dos pressupostos para a formatação das políticas públicas e, por conseguinte, do direcionamento da atuação do poder público.

Focalizando o primeiro nível, esta seção analisa alguns elementos do contexto econômico e social brasileiro, especialmente dados referentes ao crescimento econômico, trabalho e renda, no período de 2003 a 2011, que corresponde ao início do ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores, duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2013), até a promulgação do Pronatec. O objetivo principal é identificar alguns pressupostos utilizados tanto para justificar a emergência da qualificação dos trabalhadores como uma questão prioritária a ser enfrentada por meio de políticas públicas, quanto para condicionar as estratégias a serem adotadas para este enfrentamento. É importante realçar que não está se propondo uma análise exaustiva e pormenorizada do cenário econômico e social brasileiro do período em questão, o que fugiria do escopo desta pesquisa, mas sim elencar alguns indicadores que possibilitem pontuar melhor o contexto no qual o Programa foi elaborado.

Neste sentido, durante o período analisado é possível observar uma tendência de crescimento da economia brasileira, com o atingimento de taxas de crescimento do PIB – Gráfico 1 – superiores ao próprio crescimento mundial e que colocavam, em 2011, o país como a sexta economia do mundo⁶⁶. Este crescimento significou, em valores correntes, um aumento de 154% no PIB brasileiro, passando de 1.170.069 milhões, em 2003, para 4.374.765 milhões, em 2011⁶⁷.

⁶⁶ Em 2011 a economia brasileira só foi superada pela China, com crescimento de 9,2%, Índia (6,9%), Coreia do Sul (3,6%), África do Sul (3,1%) e Alemanha (3%), segundo dados obtidos em < <http://economia.ig.com.br/economia-brasileira-cresce-27-em-2011/n1597665838398.html>>

⁶⁷ Fonte IBGE.



Fonte: IBGE⁶⁸ CORRÊA; SANTOS (2013). Adaptação nossa.

Analisando este cenário, Vanessa Petrelli Corrêa e Claudio Hamilton dos Santos (2013, p. 19) identificam dois fenômenos principais “(i) que houve um processo de crescimento maior que a média dos vinte anos anteriores (1983-2003), acompanhado de maior inclusão social, e (ii) que o peso da atividade doméstica foi determinante para a definição das taxas de crescimento observadas”. Os autores defendem que as características do crescimento econômico deste período foram diferentes do que estava ocorrendo no Brasil desde 1950 colocando em relevo três elementos:

O primeiro deles é o cenário internacional, particularmente favorável nos anos iniciais do período; o segundo é o papel das políticas sociais, destacando-se as Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS)⁶⁹ e o aumento do salário-mínimo, que afetaram a distribuição de renda e a dinâmica do mercado interno de bens de consumo; e o terceiro é o papel central do investimento público, especialmente em infraestrutura. (CORRÊA; SANTOS, 2013, p. 19)

Os autores apoiam suas afirmações em dados como a redução do número de pessoas com renda inferior a 70 reais, que diminuíram de 17 milhões, em 2003, para aproximadamente de 9 milhões, em 2009, e o incremento do peso de salários na renda nacional que passou de 39% do PIB em 2003, para 48%, em 2011.

⁶⁸ Disponível em <<http://economia.ig.com.br/economia-brasileira-cresce-27-em-2011/n1597665838398.html>>

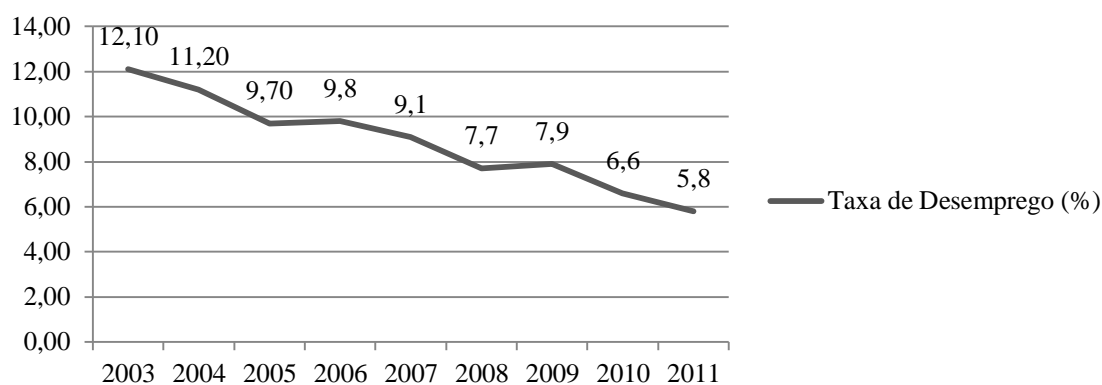
⁶⁹ Enquadram-se nesta categoria, os pagamentos de aposentadorias, o Regime Geral de Previdência Social, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, a Lei Orgânica de Assistência e repasses para o Bolsa Família, entre outros.

Este cenário de crescimento econômico teve reflexos significativos no mundo do trabalho, na perspectiva apresentada por Cláudio Roberto Amitrano, destacam-se

[...] a redução sistêmica dos indicadores e pobreza, de desigualdade de renda e da taxa de desemprego. Ademais, o aumento da ocupação total, principalmente, a partir do crescimento do nível e da parcela dos ocupados com carteira de trabalho e contribuintes do sistema de seguridade social tem-se configurado como outro fato distintivo, assim como a expansão do salário real médio e da massa de salários [...]. (AMITRANO, 2013, p. 147-148).

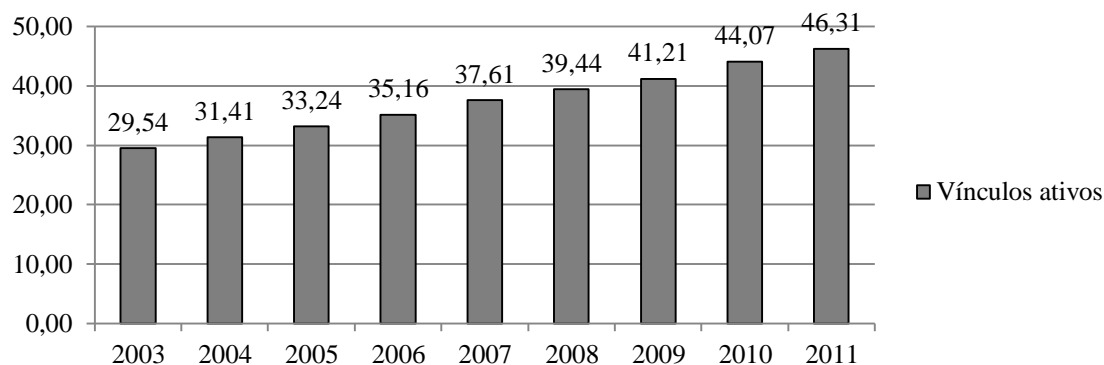
A análise de Amitrano (2013), que encontra eco na avaliação realizada pelo IPEA (2013), está ancorada em dados como a diminuição do desemprego das Regiões Metropolitanas – Gráfico 2 – que passou de 12,10%, em 2003, para 5,8%, em 2011. Esta avaliação da existência de um ciclo de expansão do número de empregos é reforçada pela análise do número total de vínculos ativos, representando o número de trabalhadores formalmente registrados, que passou, em números absolutos, de 29,24 milhões, em 2003, para 46,31 milhões, em 2011 – conforme demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 2 – Desemprego nas Regiões Metropolitanas (Recife/Salvador/Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre) – Brasil – 2003-2011 – (Em %)



Fonte: IPEA (2012)

Gráfico 3 – Total de vínculos ativos em 31 de dezembro – Brasil –
– 2003-2011 – (Em milhões)



Fonte: RAIS, MTE (AMITRANO, 2013, adaptação nossa).

Esses dados apontam para o movimento geral que estava ocorrendo no mundo do trabalho, porém, ao serem desdobrados levando em consideração a distribuição da taxa de desemprego a partir do grau de instrução – considerado aqui a quantidade de anos estudados – e a distribuição dos empregos pelos setores de atividade econômica, novas determinações são incorporadas a este cenário.

A Tabela 1 mostra a evolução da taxa de desemprego, no período de 2003 a 2011, considerando a escolaridade dos trabalhadores. Apesar de ter ocorrido uma diminuição em todas as faixas elencadas, ao considerá-las individualmente é possível avaliar que as maiores quedas ocorreram exatamente nos grupos com menor escolaridade, 58,33%, para o grupo com menos de 8 anos de escolaridade, e 51,20%, para os com 8 a 10 anos.

Tabela 1 – Taxa de desemprego por grau de instrução – Brasil – 2003-2011 –
(Anos de escolaridade, em %)

Ano	< 8	8 – 10	> = 11
2003	12,0	16,6	10,7
2004	10,5	15,8	10,4
2005	8,8	13,4	9,1
2006	8,9	13,6	9,2
2007	8,1	12,6	8,8
2008	6,7	10,6	7,5
2009	6,6	10,5	8,0
2010	5,5	9,1	6,5
2011	5,0	8,1	5,8

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPEA.

A variação no nível de emprego formal, considerando o saldo entre as admissões e demissões em cada ano analisado, pode ser utilizada para ilustrar a divisão dos empregos pelos setores da economia brasileira – Tabela 2. Apesar de ocorrerem variações no ritmo de crescimento ao longo do período analisado, é possível identificar

um saldo positivo em todos os setores, com especial destaque para os setores da construção civil e de serviços que mantiveram uma tendência de crescimento ao longo de praticamente toda a série. Cabe destacar ainda, que o setor industrial apesar de apresentar um saldo positivo, com mais de 2 milhões de postos de trabalho criados⁷⁰, apresentou uma evolução muito errática e manteve uma participação estável em relação ao quadro geral.

Tabela 2 – Variação no nível de emprego formal* por setor de atividade – Brasil –
– 2004-2010

Ano	Indústria Transf.	Cons. Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária
2004	504.610	50.763	403.940	470.123	79.274
2005	177.548	85.053	389.815	569.705	-12.878
2006	250.239	85.796	336.794	521.609	6.574
2007	394.584	176.755	405.091	587.103	21.093
2008	178.675	197.868	382.218	648.259	18.232
2009	10.865	177.185	297.157	500.177	-15.369
2010	485.028	254.178	519.513	864.250	-25.946
2011	174.674	148.960	368.570	786.347	50.488

* Diferença entre as admissões e demissões no período.

Fonte: IPEA (2012).

A análise conjunta dos dados apresentados pelas Tabelas 1 e 2 permite inferir dois elementos importantes para a compreensão do cenário econômico e social com o qual a elaboração do Pronatec se articula. O primeiro elemento está relacionado à constatação de que o arranjo produtivo nacional estava alicerçado no trabalho simples⁷¹, demandando, portanto, uma qualificação técnica reduzida. Esta situação expõe uma das fragilidades do crescimento econômico experimentado no período, qual seja, o fato de não ter ocorrido uma transformação na estrutura produtiva brasileira, em especial do seu complexo industrial, enquanto, mundialmente, ocorriam “avanços tecnológicos importantes além de uma modificação da geografia da produção e do formato do comércio mundial que avançou na operação através de cadeias globais” (CORRÊA; SANTOS, 2013, p. 26-27). A segunda direção apontada pela análise dos dados está relacionada ao aumento da escolaridade da população brasileira nas últimas décadas que, no período analisado proporcionou, segundo o IPEA (2013, p. 17) uma “expansão substancial de oferta relativa de mão de obra mais qualificada [...] especialmente os grupos de Ensino Médio completo e com algum Ensino Superior (11 a 14 anos de

⁷⁰ Este número deve ser relativizado por tratar-se de um valor bruto que apenas soma o saldo de empregos obtidos a cada ano, sem levar em consideração, por exemplo, a rotatividade da mão de obra.

⁷¹ As distinções entre trabalho simples e complexo foram apresentadas na seção 3.1 do capítulo 3.

escolaridade)”, colocando em cheque o argumento da existência da escassez de mão de obra qualificada que será retomado mais adiante.

Focalizando os dados relativos aos rendimentos dos trabalhadores, a Tabela 3 mostra que houve um crescimento constante do rendimento médio dos trabalhadores das Regiões Metropolitanas, com uma taxa de crescimento anual média de 4,7% (IPEA, 2013).

Tabela 3 – Rendimento médio real habitualmente recebido – Regiões Metropolitanas (Recife/Salvador/Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre) – Brasil – 2003-2011 – (em R\$ de dezembro de 2011)

Ano	Rendimento Médio (em R\$)
2003	1.309,09
2004	1.296,34
2005	1.314,08
2006	1.369,64
2007	1.411,15
2008	1.461,38
2009	1.529,87
2010	1.590,12
2011	1.617,33

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPEA

Porém, esta trajetória positiva dos rendimentos médios não apresenta uma evolução linear ao ser desdobrado pelos diferentes grupos de trabalhadores. Isto pode ser exemplificado por meio de alguns dados apresentados pelo IPEA (2013) que indicam que no período analisado, 2001 a 2012, a evolução dos rendimentos médios das mulheres foi de 39,3%, superando os dos homens, que atingiu 30%, representando “uma melhora significativa na inserção das mulheres no mercado de trabalho, o que decorre em grande parte de seu grande avanço em termos de escolaridade” (IPEA, 2013, p. 11).

Da mesma forma, a Tabela 4 demonstra as variações no rendimento médio dos trabalhadores no período de 2001 a 2011 de acordo com os anos de estudo. Embora seja perceptível uma melhora em todas as faixas de escolaridade, fica evidenciado que “os grupos de maior qualificação apresentaram retornos decrescentes em relação aos trabalhadores menos qualificados, e de forma especialmente acentuada a partir dos anos 2000 para os grupos de maior qualificação” (IPEA, 2013, p. 18).

Tabela 4 – Evolução do rendimento real médio do trabalhador principal, por escolaridade – Brasil –
– 2001-2009-2011 – Em reais (R\$ de set./2012)

Anos de estudo	2001	2009	2011	Crescimento 01-11(%)
0 – 3	455,0	559,5	670,2	32,11
4 – 7	686,5	746,7	848,9	19,13
8 - 10	903,4	870,7	958,0	5,7
11 ou mais	2.097,8	1.811,4	1.894,1	-9,71

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração IPEA

Estes dados acabam por questionar a existência de um cenário de contingenciamento na oferta de mão de obra qualificada, identificada como um “apagão”, que foi central para a justificativa da implantação do Pronatec. Segundo IPEA (2013, p. 17), este debate envolvendo a mídia, sociedade civil e academia “é recente, o que sugere que esta potencial escassez teria surgido, ou ao menos se agravado recentemente”. Nesta mesma direção Paulo Meyer Nascimento aponta para o temor de setores empresariais, do governo e da imprensa de que pudesse ocorrer uma limitação ao crescimento econômico devido a

baixa disponibilidade de mão de obra qualificada se intensificou ao longo da década de 2000, arrefeceu um pouco durante a crise financeira internacional eclodida no último trimestre de 2008 e voltou a ganhar destaque diante do crescimento elevado do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010. Mesmo com a deterioração das expectativas no decorrer de 2011, quando o cenário internacional volta a sinalizar um recrudescimento da crise global, o receio de um possível “apagão” dessa natureza permeia discussões sobre os desafios do Brasil na década de 2011-2020, particularmente em face dos investimentos em infraestrutura necessários para a Copa do Mundo, para as Olimpíadas e para a exploração de petróleo na camada do pré-sal. (NASCIMENTO, 2011, p. 19).

Este temor se expressa nas afirmações de Benjamin Steinbruch (2007, B2), empresário e primeiro vice-presidente da FIESP, em texto publicado no jornal Folha de São Paulo, que, ao comentar o fato de existirem mais vagas sendo ofertadas pela indústria do que mão de obra qualificada para ocupá-las, conclui ser esse um indicativo que explicita a “urgência de ampliação de programas de qualificação profissional no país. Tocar esses programas não é responsabilidade apenas do governo, mas também de empresas e entidades empresariais”. E, completa Steinbruch (2007, B2), “a hora de qualificar e requalificar é agora, quando a produção aumenta e demanda cada vez mais mão-de-obra”.

Este cenário pode ser encontrado também nas avaliações realizadas pelo SENAI, em seu Relatório Anual referente a 2007. Nele, Armando de Queiroz Monteiro Neto,

Presidente da CNI e do Conselho Nacional do SENAI, reforça o papel central da educação para o crescimento da economia brasileira, afirmando ser esta o vetor que “pode propiciar à indústria brasileira conquistar uma posição competitiva baseada na agregação de valor e na inovação. É a educação que permite que o país aumente sua capacidade de gerar e absorver novas tecnologias e elevar o valor do capital humano” (SENAI, 2008, p. 8). Complementando esta concepção, ao saudar o resultado obtido pela entidade em uma competição internacional, José Manuel de Aguiar Martins, Diretor-Geral do SENAI/DN, reforça que ele foi obtido em um “momento em que o país carece de profissionais qualificados” (SENAI 2008, p. 10).

Na mesma direção, Alberto Goldman, então vice-governador e secretário do Desenvolvimento do Estado de São Paulo, e Laura Laganá, diretora-superintendente do Centro Paula Sousa⁷², afirmam em artigo da Folha de São Paulo que “só agora estamos acordando para o ‘apagão’ de profissionais especializados de nível técnico e para a necessidade de cuidar do ensino superior tecnológico, essenciais ao processo de desenvolvimento econômico” (GOLDMAN; LAGANÁ, 2007, A3).

Na avaliação que fazem das políticas de qualificação profissional em curso no país, Simon Schwartzman e Cláudio de Moura Castro (2013) corroboram a perspectiva da existência de um ‘apagão de mão de obra’, caracterizando-o como a dificuldade do setor produtivo de encontrar profissionais com a qualificação desejada no mercado de trabalho, e identificam que a única forma da economia continuar se desenvolvendo satisfatoriamente e reverter uma tendência de estagnação da economia está vinculada a uma melhora significativa na formação dos recursos humanos no país “permitindo a criação de mais empresas e postos de trabalho de boa qualidade e uma melhor repartição dos benefícios da economia entre a população” (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013, p. 564).

Esta ideia de existir uma demanda crescente por trabalhadores qualificados num cenário futuro de modernização econômica estava assentada sobre o receio que o crescimento econômico e os novos investimentos que começavam a circular pelo país, especialmente após 2003, demandariam uma reestruturação dos setores produtivos que estariam defasados após praticamente 25 anos – 1980-2003 – de estagnação da

⁷² O Centro Paula Souza é uma autarquia do Governo do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SDECTI). Presente em aproximadamente 300 municípios, a instituição administra 220 Escolas Técnicas (Etecs) e 66 Faculdades de Tecnologia (Fatecs) estaduais, ultrapassando o número de 290 mil alunos em cursos técnicos de nível médio e superiores tecnológicos. Dados retirados do site oficial da instituição < <http://www.cps.sp.gov.br>>.

economia. Porém, como demonstra Nascimento (2011, p. 20) “a maioria das ocupações com os mais pronunciados aumentos de rendimento são, em geral, as que demandam mão de obra semiqualficada ou pouco qualificada, isto é, de baixa escolaridade”.

No campo da economia, um cenário de ‘apagão’ de mão de obra se caracterizaria por uma procura maior por trabalhadores com a qualificação requerida pelos empregadores do que a oferta disponível. Desta forma, a disputa por estes trabalhadores proporcionaria, entre outros fatores, uma elevação constante dos salários e uma maior rotatividade da mão de obra. Nascimento (2011, p. 23) explicita que, em um cenário de escassez elevada o diferencial salarial entre admitidos e desligados tornaria-se “positivo, isto é, os admitidos passariam a auferir rendimentos médios superiores aos dos desligados”. Da mesma forma, os índices de rotatividade, que corresponde ao saldo entre os admitidos e demitidos em determinado período, “tende a ser crescente e a se manter em seus níveis históricos mais elevados, pois reflete [...] a competição das firmas pelos melhores profissionais” (NASCIMENTO, 2011, p. 24).

Levando em consideração estes dois fatores, diferencial salarial e taxa de rotatividade, e sua evolução mensal no período de janeiro de 2003 a junho de 2011, para as ocupações típicas das carreiras técnico-científicas de nível superior, Nascimento (2011, p. 26) conclui que, apesar de ser possível identificar eventuais períodos de limitação de mão de obra, a análise da série utilizada “não sugere que o Brasil tenha passado por qualquer período de escassez generalizada de profissionais de carreiras técnico-científicas”.

Buscando responder a esta mesma questão o estudo do IPEA, *Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando o Pnad*, de 2013, utiliza como critérios de pesquisa a oferta relativa de mão de obra pelos diferentes níveis de qualificação, os retornos de escolaridade (ganhos salariais) para cada grupo de qualificação e a composição do desemprego por nível de escolaridade. As análises apresentadas pelos técnicos do IPEA, corroborando com as conclusões de Nascimento (2011) e Armitrano (2013), demonstram

[...] fortes evidências contrárias à noção de que haveria uma escassez de mão de obra qualificada no país. De um lado, a oferta – tanto relativa quanto absoluta – de trabalho qualificado vem aumentando quase que continuamente, especialmente na última década. De outro lado, o preço relativo da mão de obra mais qualificada vem caindo também quase continuamente. Mais ainda, os desempregados hoje são em sua maioria qualificados e não ao contrário. Sendo assim, essas evidências sugerem que, se há escassez, é de mão de obra não-qualificada. (IPEA, 2013, p. 19).

O estudo realizado por Fernanda Nonato et al. (2012), reforça a concepção apresentada pelos trabalhos anteriormente analisados de que não se configurava no Brasil um cenário de ‘apagão’ de mão de obra, apesar de, por motivos diversos, como a inserção de novas tecnologias nos processos produtivos ou o aumento de demanda por determinado produto ou atividade, possa ocorrer escassez de profissionais em ocupações específicas. Para isto, Nonato et al. (2012) investigam o perfil da força de trabalho brasileira ao longo dos últimos 30 anos utilizando de três fatores principais: (i) o processo de transição demográfica que o Brasil está experimentando, com a diminuição do crescimento populacional e os reflexos na distribuição etária; (ii) o incremento da escolaridade das pessoas; e (iii) a tendência ao aumento da participação feminina no mercado de trabalho.

Centrando na questão do aumento da escolaridade, por estar organicamente vinculado ao tema da qualificação para o trabalho, os autores afirmam que é possível observar no acompanhamento da evolução da série que a parcela da População em Idade Ativa – PIA – “com maiores níveis de escolaridade tem apresentado um aumento significativo, de forma que, no final da década de 2000, 40,4% da PIA já se encontrava entre os níveis médio e/ou superior de escolaridade” (NONATO et al., 2012, p. 34). Salientam os autores que este resultado assume um relevo ainda maior quando contrastado com o início da década de 1980, quando “o país contava com uma parcela de apenas 12,7% da população nesta categoria de escolaridade” (NONATO et al., 2012, p. 34). Estes dados levam Nonato et al. a concluir que:

[...] a perspectiva educacional para os próximos anos, portanto, sugere que a PIA no Brasil apresentará um perfil com escolaridade cada vez maior, devido a uma permanência mais prolongada da sua população na escola e à expansão nos níveis de ensino médio e superior, bem como em vista das perspectivas de crescimento da educação profissional, científica e tecnológica. (NONATO et al., p. 34, 2012).

Analisando os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – do Ministério do Trabalho e Emprego referentes ao mesmo período, Schwartzman e Castro também identificam que ocorreu um aumento significativo na geração de empregos formais e, dialogando com a evolução dos salários, que este se deu, especialmente, nas ocupações que demandam menor qualificação, o que contrasta com o cenário de falta de mão de obra qualificada para atender as demandas da economia real. Os autores resolvem esta questão apresentando a tese de que “a economia brasileira vem se

acomodando, de maneira geral, a um padrão de baixa qualificação de mão de obra e baixa produtividade, que não tem como se resolver como simples pressão das demandas do mercado de trabalho sobre o sistema educativo” (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013, p. 570).

Esta tese pode ser problematizada por elementos apresentados por Gaudêncio Frigotto (2011) em um balanço que realizou sobre a educação brasileira da primeira década do século XXI. Numa perspectiva crítica às iniciativas educacionais implantadas no período, o autor (2011, p. 239) reforça que, uma “análise materialista histórica, terreno das contradições, refere-se a contextos e permite-nos perceber que a década analisada, no plano social e educacional, é, ao mesmo tempo, continuidade e descontinuidade”. Dentro das continuidades, o autor destaca a opção do governo, seguindo a trilha das reformas neoliberais estabelecidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, de propor um projeto de desenvolvimento fundamentado na conciliação entre “uma minoria prepotente [e] uma maioria desvalida – mediante o combate à desigualdade dentro da ordem de uma sociedade capitalista onde sua classe dominante é das mais despóticas do mundo” (FRIGOTTO, 2011, p. 239). E, nesta direção, ocorre uma redução da concepção de sociedade, agora considerada um aglomerado de consumidores e, devido a isto, “o indivíduo não está mais referido a sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2011, p. 240). Dentro do eixo das descontinuidades, enfocando os governos após 2003, o autor salienta, entre outros pontos e indicando limites, a retomada do debate sobre o desenvolvimento nacional, o estancamento das privatizações, o resgate da função social do Estado, a diminuição do desemprego e o aumento real do salário mínimo.

Fazendo um fechamento, Frigotto (2011, p. 241), afirma que, no plano estrutural, apesar das diferenças apontadas, “o circuito das estruturas que produzem a desigualdade não foi rompido”. Este fato se reflete nas políticas educativas que reforçam reformas apenas superficiais “sem alterar nossa herança histórica que atribui caráter secundário à educação como direito universal e com igual qualidade. Não só algo secundário, mas desnecessário para o projeto modernizador e de capitalismo dependente aqui viabilizado” (FRIGOTTO, 2011, p. 242).

Evidencia-se, desta forma, que o contexto anterior ao Pronatec caracterizou-se pela disputa entre diferentes perspectivas quanto à existência de um ‘apagão’ de mão de obra para o desenvolvimento da economia brasileira. Capitaneado pelos setores

empresariais, foi colocado o argumento, amplamente difundido nos meios de comunicação de massa, de que um entrave central para a continuidade do processo de crescimento econômico é a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, relacionada a uma educação precária e que não corresponde às necessidades do mercado de trabalho. Evidencia-se, assim, um deslocamento da culpa pelos atrasos no desenvolvimento brasileiro para os trabalhadores, deixando-se de analisar os limites do próprio modelo de desenvolvimento carregado pelas classes dominantes.

A próxima seção, tendo por base os documentos pertinentes à tramitação do Projeto de Lei que deu origem ao Pronatec, busca analisar como este contexto foi interpretado pelo Governo Federal nas justificativas de encaminhamento da lei e nas próprias premissas que integraram as proposições, bem como investigar alguns sujeitos que contribuíram para a definição do conteúdo da proposta do Programa.

5.2 EDUCAÇÃO COMO FATOR DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, FORMAÇÃO PARA O MERCADO DE TRABALHO E ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO: OS PRESSUPOSTOS PARA A ELABORAÇÃO DO PRONATEC

A análise de alguns elementos do cenário econômico e social que caracterizou o Brasil ao longo dos anos 2000, realizado na seção anterior, fornece indicativos importantes para a compreensão dos pressupostos que serão incorporados ao Projeto de Lei 1209/11 que foi encaminhado ao Congresso Nacional pela presidenta Dilma Roussef, por meio da Mensagem nº 112, de 28 de abril de 2011. Neste sentido, o objetivo deste subcapítulo é perquirir os documentos que foram remetidos para a discussão do Projeto de Lei que se transformaria, depois de aprovado, no Pronatec visando investigar alguns elementos que integram e formatam o conteúdo, expresso ou tácito, do Programa.

Esta análise do conteúdo da proposta do Pronatec torna-se uma tarefa intrincada e que requer a interpretação de várias fontes e contextos aos quais elas estão vinculadas como forma de compreender o papel desempenhado pelos diferentes sujeitos no processo. Por isso, a base desta investigação será o documento Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec –, elaborado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados para subsidiar a tramitação do Projeto de Lei 1209/11. Esse documento foi organizado por Márcia Abreu e Márcio Cordioli e é

composto por: descrição dos membros da Comissão de Educação e Cultura – CEC –, gestão 2011; apresentações da presidenta da CEC, deputada Fátima Bezerra (PT/RN), e do relator, deputado Biffi (PT/MS); texto sobre a participação do SENAC no Pronatec, assinada por Antonio Oliveira Santos, presidente do SENAC; o Projeto de Lei que institui o Pronatec; a Exposição de Motivos Interministerial nº 019/MEC/TEM/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011; e o conjunto de emendas apresentadas pelos parlamentares ao Projeto. A escolha desse documento está assentada no fato de contemplar a fase preliminar de elaboração do Programa e, dessa forma, constitui-se enquanto portador de algumas ideias centrais que justificaram sua aprovação posterior.

Um primeiro pressuposto a embasar a proposta do Pronatec está contido na apresentação da presidenta da CEC, deputada Fátima Bezerra (PT/RN), que afirma que no Brasil existe “uma baixa qualidade de ensino” (BEZERRA, 2011, p. 11). E, dirigindo-se as políticas da EPT, que estas estão defasadas em relação a outros países devido, primeiro, pela não priorização da educação pelos governos anteriores e, segundo, devido às “políticas equivocadas e fragmentadas adotadas para essa área no passado” (BEZERRA, 2011, p. 11). A deputada ressalta que uma nova etapa está se constituindo com o governo federal “investindo na expansão e no fortalecimento da educação profissional” (BEZERRA, 2011, p. 11). Esta concepção é reforçada pelo relator, deputado Biffi (PT/MS), ao afirmar que

[...] graças à retomada da política de expansão da rede federal de ensino tecnológico e profissional, realizada durante o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, profundas mudanças na qualidade e na filosofia do ensino público estão em andamento em todo o país. (BIFFI, 2011b, p. 14).

Esse mesmo argumento é retomado na Exposição de Motivos Interministerial nº 019/MEC/TEM/MF/MP/MDS – EMI – ao asseverar que o governo federal “tem empreendido iniciativas estruturais para o desenvolvimento e melhoria da qualidade da educação profissional e tecnológica no País” (BRASIL, 2011, p. 28).

Sistematizando essas colocações fica evidenciada a existência de uma situação de estagnação e crise na EPT brasileira que o governo federal, desde a primeira gestão do Presidente Lula da Silva (2003-2006), buscou enfrentar colocando em ação um conjunto de iniciativas, de forma planejada e gradual, fornecendo o lastro para a criação do Pronatec. Na avaliação de Roberto Antônio Deitos, Angela Mara de Barros Lara e

Isaura Mônica Sousa Zanardini (2015, p. 988), o Programa se constitui no vetor de integração das políticas da educação profissional no país e “assume a forma estruturante articuladora nacional no conjunto de ações educativas e formativas da força de trabalho e, conseqüentemente, das estratégias viabilizadoras das políticas macroeconômicas adotadas”.

Como reforçam os autores, essa inflexão de ações e recursos em direção à qualificação da EPT brasileira está organicamente vinculada às demandas do processo de desenvolvimento econômico do país e se constitui no segundo pressuposto do Programa. Como registrado na EMI, o objetivo prioritário de Pronatec é ofertar “oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens estudantes brasileiros, criando condições favoráveis para sua inserção no mercado de trabalho” (BRASIL, 2011, p.28). Essa iniciativa, segundo o documento, visa superar um dos maiores problemas para a continuidade do crescimento econômico experimentado pelo Brasil nos últimos anos “que é a falta de mão de obra qualificada” (BRASIL, 2011, p. 28). O Programa “nasce como estratégia não só para resolver a questão dos gargalos de mão de obra, mas também como instrumento de melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2011, p. 30). A justificativa é utilizada também pelo relator da matéria na CEC, ao considerar que o atual momento histórico caracteriza-se por “grandes avanços científicos, e a chave para acompanhar esta fantástica evolução é, com certeza, o amplo acesso ao ensino técnico-profissional” (BIFFI, 2011b, p. 14). Reforça esse raciocínio a alegação do Presidente do SENAC, Antônio Oliveira Santos (2011, p. 17): “há um aumento da demanda por qualificação entre os trabalhadores brasileiros, cujo sucesso no mundo do trabalho depende cada vez mais de novas habilidades”.

Compilando essas ideias, a formação e a qualificação da mão de obra são compreendidas como investimento econômico, insumo para o desenvolvimento dos processos produtivos e, indiretamente, como direito dos trabalhadores. A EPT torna-se, então, uma possibilidade de superar essa defasagem técnica do trabalhador brasileiro e, ao mesmo tempo, traz para o âmbito da iniciativa pessoal a busca por superar essa situação e inserir-se no mercado de trabalho, como ratifica a EMI ao afirmar que a articulação entre educação básica e profissional, “produzirá impactos positivos no desenvolvimento econômico do País, notadamente prejudicado pela ausência de mão de obra qualificada e apta a acompanhar o ritmo das inovações tecnológicas e produtivas” (BRASIL, 2011, p. 30-31).

Essa imagem da existência de um “apagão de mão de obra” ou de um “apagão educacional” além de carecer de uma comprovação empírica efetiva – como demonstrado na seção anterior – remete, como indicam Frigotto e Ciavatta (2011), a uma situação conjuntural e provisória, que pode ser superada com ações direcionadas e efetivas. Tal interpretação, porém, deixa opaco o fato de que as determinações últimas do chamado “apagão” estão vinculadas à imposição da classe dominante brasileira de “um projeto societário de capitalismo dependente, associando-se de forma subordinada aos centros hegemônicos do grande capital e dos organismos internacionais, que representam seus interesses” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 632). Nesse sentido, as reformas educacionais que foram implantadas nas últimas décadas no Brasil seguiram o ideário desse projeto e nele não está previsto, por exemplo, a universalização do Ensino Médio ou a formação integral dos trabalhadores. Assim, ao reconhecerem a existência de lacunas e defasagens na escolarização das classes trabalhadoras, os autores concluem que aqueles a proclamar “o apagão educativo, por sua posição de classe, não percebem que o mesmo é cria ou produto de suas decisões e políticas” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 632-633).

Reforçando a perspectiva de Frigotto e Ciavatta (2011) e abordando a relação entre a qualificação dos trabalhadores e o desenvolvimento econômico, Deitos, Lara e Zanardini (2015, p. 992) analisam dados sobre a evolução dos rendimentos por anos de escolaridade⁷³ e concluem que, apesar do aumento dos anos de estudo, “o processo de produção acaba gerando a redução da média geral da força de trabalho”. Desta forma, argumentam os autores que a justificativa teórico-ideológica e educacional defendida pelas políticas educacionais instituídas no país “apresenta forte dispositivo de internalização psicossocial e ideológico para a manutenção de uma política educacional voltada para a formação da força de trabalho e alinhada sob a tutela dos interesses econômicos e políticos hegemônicos nacionais” (DEITOS; LARA; ZANARDINI, 2015, p. 992). E, como consequência do aumento dos anos de estudo de ampla parcela da força de trabalho, incrementa a capacidade do capital para “pressionar a massa salarial para baixo, possibilitando maior produtividade na outra ponta do processo ao reduzir custos da força de trabalho pelo mecanismo de requerimentos de níveis mais elevados de escolarização” (DEITOS; LARA; ZANARDINI, 2015, p. 994).

⁷³ Ver Tabela 4.

O Pronatec se apresenta, dessa forma, como uma ferramenta para consolidar o crescimento econômico que o país estava experimentando e para superar aquele que, para os setores dominantes, se constituía no principal limitador deste processo: a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, consequência de uma educação precária e sem uma vinculação efetiva com as demandas do mercado. Portanto, o Programa está integrado aos pressupostos neodesenvolvimentistas – apresentados anteriormente – com destaque para o novo papel desempenhado pelo Estado, consubstanciado pelo estabelecimento de parcerias público-privadas e tendo no Programa sua importante política de formação e qualificação da mão de obra.

Nesse sentido, o terceiro pressuposto do Pronatec pode ser caracterizado pela afirmação da centralidade das parcerias entre os setores público e privado, pois como afirma a EMI, para atingir os objetivos do Programa é necessário conjugar todos os esforços visando garantir a expansão da educação profissional e tecnológica com qualidade contando com a participação da rede privada e “neste contexto, as entidades do chamado ‘Sistema S’ têm importantíssimo papel a desempenhar” (BRASIL, 2011, p. 31). Na mesma direção, o relator da matéria na CEC reforça que a implantação e ampliação das ações e projetos que compõem o Programa só serão viáveis “em parceria com as redes estadual e federal, instituições de ensino privadas e o sistema S de ensino” (BIFI, 2011, p. 16). Esse chamamento ao Sistema S é respondido pelo presidente do SENAC ao afirmar que “o SENAC se prontifica a estar entre as instituições que poderão colaborar, efetivamente, com o sucesso do Pronatec” (SANTOS, 2011, p. 18).

Esta necessidade de estabelecer parcerias para o desenvolvimento da educação profissional é reforçada por Schwartzman & Castro (2013, p. 612) ao afirmarem que somente com a “participação e envolvimento do setor produtivo e da iniciativa privada que materializam o mercado de trabalho e têm como identificar com clareza as demandas atuais e potenciais do setor produtivo” é que políticas efetivas para a EPT podem ser pensadas. Secundarizando a *expertise* desenvolvida pela Rede Federal ao longo de mais de cem anos de atividade, concluem os autores que no caso brasileiro, “este trabalho tem sido desenvolvido em parte pelo SENAI e SENAC. Em ainda maior escala, ocorre no grande número de instituições privadas que, como mostram os dados do PNAD 2007, são as principais responsáveis pelo pouco que existe de formação profissional no Brasil” (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013, p. 612).

Contrapondo-se a esta perspectiva de que as demandas dos setores produtivos devem ser os balizadores últimos das políticas de educação profissional, Frigotto (2011,

p. 238) afirma que a opção pelo ‘desenvolvimentismo’, baseado em um pacto social entre as diferentes classes e grupos sociais que tem como uma de suas estratégias o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, “não altera nem o tecido estrutural de uma das sociedades mais desiguais do mundo, nem a prepotência das forças que historicamente o definem e mantêm”.

Portanto, retomando alguns elementos analisados no capítulo 2, a afirmação das parcerias público-privadas como estratégia para a execução das políticas sociais e, neste caso específico, para a qualificação dos trabalhadores, responde não só a interesses econômicos, com a ampliação de mercado para as instituições privadas e garantia de acesso ao fundo público, mas busca determinar o próprio conteúdo desta formação, num processo permanente de construção de hegemonia sobre as concepções da sociedade e suas representações de trabalho, qualidade e desenvolvimento econômico, entre outras.

O estabelecimento do setor privado e, em especial, do Sistema S como referência e padrão de qualidade para a Educação Profissional brasileira pode ser identificado como o quarto pressuposto do Pronatec. Na EMI (BRASIL, 2011, p. 31) que encaminha o Programa esta referência ao Sistema S é afirmada, salientando “a grande capacidade instalada, capilaridade, infraestrutura e corpo docente de excelência – além da experiência e mais de 60 anos de tradição – os Serviços Nacionais de Aprendizagem têm prestado inestimável contribuição ao desenvolvimento tecnológico do País”.

Essa centralidade no setor privado também pode ser percebida na priorização da oferta de Educação Profissional de nível médio de forma concomitante⁷⁴, focalizada no treinamento de mão de obra com o objetivo de atender as demandas do mercado de trabalho que se confunde, nesta concepção, com as necessidades de desenvolvimento da nação. Reforçando essa avaliação sobre a oferta concomitante da formação profissional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE – (2011) critica o fato de terem sido secundarizadas as “premissas curriculares e o papel social da formação dos(as) trabalhadores(as)” - construídas por pesquisadores e educadores brasileiros nos últimos anos. Essas premissas que propunham a integração entre educação, trabalho, ciência e tecnologia com foco no desenvolvimento de aptidões dos

⁷⁴ Estão previstas na LDB, na seção IV-A, da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, três formas distintas de oferta: a concomitante, na qual o estudante desenvolve ao mesmo tempo o Ensino Médio e a Formação Profissional, porém em contra turnos e em instituições separadas; a subsequente, para aqueles que já concluíram o Ensino Médio; e a integrada, quando a formação geral e a formação técnica são desenvolvidas a partir de um currículo integrado na mesma instituição de ensino.

trabalhadores para a vida produtiva e social foram substituídas por um reducionismo curricular que

[...] atende aos interesses dos agentes produtivos (interessados apenas na qualificação operacional da mão de obra) os quais, para que seus objetivos sejam atingidos com segurança, optaram por direcionar a formação a cursos e instituições privadas, com currículos adstritos aos interesses corporativos. (CNTE, 2011, p. 183).

Cumprir observar que essa priorização da concomitância – e que pode ser ampliado para a oferta subsequente dos cursos técnicos – reflete a prioridade que esta forma de oferta possui na rede privada. Esta análise pode ser identificada comparando os dados do Inep/MEC de matrícula da Educação Profissional de 2011, ano de implantação do Pronatec, e 2014, ano de conclusão de sua primeira fase – Tabela 5. Nela é possível perceber que a participação da Rede Privada na oferta dos cursos concomitantes e subsequentes aumentou, passando a responder, em 2014, por mais de 60% das matrículas destas modalidades. Este direcionamento está vinculado, entre outros fatores, à cultura institucional, especialmente do Sistema S, que historicamente desenvolve poucos cursos com aumento de escolarização dos seus estudantes, priorizando uma formação profissional tecnicista, e ao custo necessário para o desenvolvimento da forma integrada, pois, para ser executada com qualidade, demanda um grande investimento, desde espaços físicos adequados até um corpo docente mais numeroso. Esta afirmação encontra respaldo nos dados sobre a matrícula na modalidade integrada da Educação Profissional – Tabela 5 – os quais indicam que a participação da Rede Privada diminuiu, passando de 8,37%, em 2011, para 6,04%, em 2014.

Tabela 5 – Matrículas da Educação Profissional nas modalidades Concomitante, Subsequente e Integrada – Rede Particular – Brasil – 2011 e 2014

Modalidade	2011			2014		
	Total	Rede Privada	%	Total	Rede Privada	%
Concomitante	188.572	93.893	49,79	278.212	184.255	66,22
Subsequente	804.615	485.662	57,87	1.023.332	628.075	61,37
Integrada	257.719	21.584	8,37	391.776	23.667	6,04

Fonte: INEP/MEC

Esta inflexão para a concomitância no referencial do Pronatec indica uma mudança na concepção da Educação Profissional e seu papel no desenvolvimento econômico e social do país em comparação a outros movimentos que estavam sendo realizados na EPT brasileira. É o caso da forma integrada de oferta da Educação

Profissional, prioritária desde o Decreto 5154/2004, que, segundo o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica, Eliezer Pacheco, propunha a criação de um novo desenho institucional – sinalizado pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – e estava inserida num planejamento de nação soberana e democrática, comprometida com uma educação emancipatória vinculada ao mundo do trabalho. Com isso, afirma Pacheco (2011, p.15), esse novo desenho buscaria promover “uma formação profissional mais abrangente e flexível, com menos ênfase na formação para ofícios e mais na compreensão do mundo do trabalho e em uma participação qualitativamente superior nele”.

Essa perspectiva perde força com a implantação do Pronatec e a retomada da forma concomitante de oferta de Educação Profissional de nível médio, apontando para uma concepção de educação com forte vinculação ao mercado, de caráter tecnicista e ancorada, como apresentado anteriormente, na Teoria do Capital Humano, que, renovada, pode ser identificada como o quinto pressuposto do Programa.

O debate sobre a Teoria do Capital Humano, apresentada no capítulo 4, pode ser sistematizado, em linhas gerais, pela redução da educação a um fator econômico de produção, deixando de avaliar o contexto econômico e social e, desta forma, realizando uma cisão entre as várias dimensões que compõem o processo educativo. Na esteira do pensamento de Frigotto, nesta perspectiva teórica e política a educação, espelhando a relação da sociedade capitalista com os produtos do trabalho, é definida por seu valor de troca e não de sua utilidade, ou seja, “o que interessa, do ponto de vista educativo, não é o que seja de interesse dos que se educam, mas do mercado. Nesse contexto o ato educativo, definido como uma prática eminentemente política e social, fica reduzido a uma tecnologia educacional. (FRIGOTTO, 2010, p. 79).

Esta concepção é identificada nas políticas de Educação Profissional atuais, de forma especial no Pronatec, por Deitos, Lara e Zanardini (2015, p. 990) ao afirmarem que a base conceitual que justifica estas políticas está assentada na ideia “que os requisitos educacionais e profissionalizantes são unilateralmente centrais na determinação de ganhos salariais como os de ingresso e permanência nos postos de trabalho”. Esta concepção transparece, também, nos documentos relacionados ao Programa como demonstra a EMI, ao afirmar ser o objetivo principal do Pronatec a oferta de “oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens estudantes brasileiros, criando condições favoráveis para sua inserção no mercado de trabalho” (BRASIL, 2011, p. 28). E, com isso, afirma o mesmo documento, contribuir “com as

necessidades do trabalhador brasileiro, para quem é crescente a exigência de conhecimento e competências profissionais” (BRASIL, 2011, p. 31).

Como apresentado anteriormente, a solução dos problemas para a inserção e permanência no mercado de trabalho é deslocada para o âmbito da iniciativa pessoal, retirando, desta forma, o foco das limitações originadas no próprio modelo de desenvolvimento dependente e integrado ao movimento global do sistema do capital que caracteriza nosso país. Com isso, a população desempregada acaba por internalizar que o único caminho para superar sua situação é por meio da educação e da qualificação profissional, entendidos como “fator de enfrentamento da expansão da produtividade e da tecnologia adotadas no processo de produção, como sendo esta expansão a viabilizadora de emprego e geradora de supostas novas competências e qualificações para o acesso aos mesmos” (DEITOS; LARA; ZANARDINI, 2015, p. 997). Desta forma, a circularidade característica da Teoria do Capital Humano se completa.

O último dos pressupostos elencados para a apreensão do movimento de leitura do contexto econômico e social realizado pelo Governo para a definição do Pronatec e suas estratégias de execução está na priorização do atendimento das populações mais carentes e que, historicamente, foram tangenciadas por outros programas de formação profissional. Na EMI esta preocupação com a inclusão social está presente na justificativa do Programa ao abordar dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – identificando que “40% dos beneficiários reincidentes do seguro-desemprego não chegaram a cursar o ensino médio” (BRASIL, 2011, p. 29). Dados do Cadastro Único – CadÚnico – do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – indicam que “mais de 52% dos membros de quase 13 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família têm quatro anos ou menos de estudo formal” (BRASIL, 2011, p. 29).

Neste sentido, o Programa está articulado ao plano Brasil Sem Miséria – BSM – lançado em 2011 pelo MDS e que possui três eixos principais de ação: “garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (urbano e rural)” (SAGI/MDS, 2014, p. 2). É no eixo da inclusão produtiva que se situa o Pronatec, prevendo a oferta de cursos de qualificação e de Formação Inicial e Continuada – FIC – para os inscritos no CadÚnico e se vinculando com outras políticas públicas de inserção profissional, “como o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO), ações de intermediação pública de mão-de-obra, de

economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo” (SAGI/MDS, 2014, p. 2).

A partir da emergência da formação profissional como uma questão social prioritária, apesar das diferenças significativas entre os diversos sujeitos coletivos e individuais que fomentaram este debate, este subcapítulo identificou os pressupostos utilizados pelo Governo para interpretar esse cenário e formatar a proposta do Pronatec que foi enviada para a Câmara Federal. Neste sentido, delineando objetivos, estratégias e o próprio conteúdo do Programa se destacam os seguintes pressupostos: (i) caracterização do ensino brasileiro e, em especial da Educação Profissional, como de baixa qualidade e defasado, consequência da insuficiência das políticas anteriormente implantadas e que o Pronatec, em conjunto com outras iniciativas na área educativa e social que vinham sendo implantadas desde o primeiro Governo Lula, se propunha a superar; (ii) a incorporação do discurso da existência de um ‘apagão de mão de obra’ que demandava um processo acelerado de qualificação dos trabalhadores para aumento da produtividade e das possibilidades de competição dos produtos brasileiros em um mercado globalizado, potencializando o desenvolvimento econômico; (iii) vinculado aos fundamentos neodesenvolvimentistas, a realização de parcerias entre os setores público e privado torna-se a estratégia central para a execução do Programa, numa perspectiva de estabelecer consensos entre as classes e grupos sociais para garantir o fortalecimento da economia da nação; (iv) organicamente articulado ao anterior, reafirma-se o setor privado e, em especial, o Sistema S, como a referência e o padrão de qualidade para a educação profissional brasileira e, desta forma, os requerimentos específicos deste setor e sua forma de organização e gestão passam a ser os balizadores do Programa; (v) a concepção de Educação Profissional está articulada aos preceitos gerais da Teoria do Capital Humano, reduzindo a educação a um fator de produção que deve atender os requisitos do mercado, reforçando o caráter tecnicista da formação e remetendo para os trabalhadores, por meio de iniciativas pessoais, a busca por meios de competir e permanecer no mercado de trabalho; e (vi) a priorização do atendimento das populações mais carentes, em especial, dos integrantes do CadÚnico, visando à potencialização de processos de inclusão social com a articulação entre as políticas sociais e os programas em desenvolvimento pelos diferentes ministérios.

O próximo subcapítulo visa à análise das legislações que envolvem o Pronatec, buscando compreender como os pressupostos elencados se consubstanciaram em seus objetivos e estratégias. Portanto, para além de uma simples descrição dos diplomas

legais, é realizada uma apreciação crítica dos mesmos, em especial das iniciativas previstas para a execução do Programa.

5.3 PARA ALÉM DO QUE ESTÁ REGISTRADO NAS LEIS, DECRETOS E NORMAS: A DISPUTA DA HEGEMONIA NA LEGISLAÇÃO DO PRONATEC

Mais do que um conjunto de artigos, incisos e parágrafos, as legislações são a cristalização da disputa de poder em determinada formação social e expõem, ao mesmo tempo, a supremacia das concepções hegemônicas das classes dominantes e a incorporação de demandas das classes subalternas. Nesta perspectiva, este subcapítulo propõe analisar as leis, decretos e normas que conformam o Pronatec, buscando compreender não só o que está escrito e, por conseguinte, determinando limites, possibilidades e obrigações para a execução do Programa, mas a correlação de forças, parte muitas vezes opaca, que dirigiu esta escrita.

Um diálogo com Gramsci (2002) deixa mais claro esta relação entre a elaboração das legislações e a ação dos Estados na constituição de determinado tipo de sociedade e de cidadão, com a validação de determinados costumes e atitudes e o ocultamento de outros, considerando o direito e sua aplicação como instrumento “educador” deste Estado. Tendo em vista esta atribuição “educadora”, a função do direito no Estado e na sociedade seria tornar “homogêneo o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 240). Portanto, continua o autor, julgar o direito como expressão da totalidade social é um equívoco, pois “o direito não exprime toda a sociedade [...], mas a classe dirigente, que impõe a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento” (GRAMSCI, 2002, p. 249).

Ancorado nestas ideias sobre o papel das legislações na consolidação da hegemonia das classes dominantes sobre a sociedade, num movimento duplo de manter e criar costumes e valores, e sobre o próprio Estado, no momento que a ação estatal fica limitada as normatizações por ele próprio exaradas, é que serão analisadas as Leis, Decretos e Normas que formatam o aparato legal do Pronatec. Para isso, o subcapítulo está dividido em duas seções, evidenciando momentos específicos do processo de elaboração da legislação do Pronatec. A primeira seção apresenta uma investigação sobre o processo de tramitação no Congresso Nacional da Projeto de Lei – PL – nº

1.209/2011, que, após aprovado, estabeleceu o Programa. A segunda seção focaliza no estudo crítico das iniciativas do Pronatec, procurando ampliar a compreensão sobre os desdobramentos de cada uma delas e finaliza com o exame sobre a organização da gestão do Programa.

5.3.1 A Rápida Tramitação no Congresso Nacional: a Aceitação do Cenário de Falta de Mão de Obra como Motivador do Consenso para a Aprovação do Pronatec

A ideia de um programa para a ampliação da formação profissional estava presente no discurso de posse do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011), no qual afirmava que seu governo iria “estender a vitoriosa experiência do PROUNI⁷⁵ para o ensino médio profissionalizante, acelerando a oferta de milhares de vagas para que nossos jovens recebam uma formação educacional e profissional de qualidade”. Como eixo central de sua política educacional, uma proposta foi formatada na PL nº 1.209/2011, a qual foi encaminhada para o Congresso Nacional pela mensagem nº 112, de 28 de abril de 2011, já com a denominação de Pronatec. Junto com o texto da PL, seguiu a Exposição de Motivos Interministerial – EMI – nº 19, de 28 de abril de 2011, assinada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, da Fazenda, Público e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na qual o Pronatec é caracterizado por não ser apenas uma política de Estado, mas um “anseio da sociedade, participe de um projeto de nação” (BRASIL, 2011, p. 34).

No Congresso, a PL tramitou em regime de urgência e teve dezoito emendas parlamentares apresentadas até o prazo regimental que foi 18 de maio de 2011. Considerando o objeto central de cada uma das Emendas, é possível organizá-las em três grupos. Agregando metade das emendas, o primeiro grupo é das propostas que tratam da inclusão de beneficiários no Pronatec, sendo estas as pessoas com deficiência – grupo focal de cinco emendas –, os agricultores familiares, estudantes com Ensino Médio concluído, profissionais vinculados a empresas consideradas estratégicas e professores da Rede Federal visando à concessão de bolsas no exterior. O segundo grupo condensa as emendas que tratam da inclusão de agentes de execução, ou seja,

⁷⁵ Programa Universidade para Todos – PROUNI – é o programa do Ministério da Educação que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Em <http://siteprouni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#conhecendo>, acessado em 10 set. 2016.

para além das instituições de EPT das redes públicas federal, estaduais e municipais e do Sistema S, umas das emendas propunha incluir as entidades de direito privado sem fins lucrativos, como as OSCIPs⁷⁶, e outras três buscavam agregar as escolas do campo com regime de alternância. O terceiro grupo é formado por cinco emendas que tratavam da inclusão de questões didático-pedagógicas como conteúdos específicos, valorização da educação à distância, difusão e recursos pedagógicos e a possibilidade de implantação de cursos experimentais ou cursos de 40h.

Este resgate das emendas apresentadas pelos parlamentares, apenas agregando elementos ou propondo alterações pontuais, demonstra o grau de unanimidade que o tema da necessidade de investimento na qualificação para o trabalho, bem como o formato definido e os agentes propostos para sua execução, obteve no conjunto das forças em atuação na Câmara. Com esse respaldo, a PL foi enviada para as seguintes Comissões: (i) de Trabalho, de Administração e Serviço Público, tendo como relator o deputado Alex Canziani, do PTB/PR; (ii) de Educação e Cultura, com a relatoria ficando a cargo do deputado Antônio Carlos Biffi PT/MS; (iii) de Finanças e Tributação, sendo relator o deputado Júnior Coimbra, do PMDB/TO; e (iv) de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo na relatoria o deputado Jorginho Mello, do PR/SC.

O relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público foi muito favorável ao Pronatec tendo em vista que, segundo o relator, o país estava vivenciando “um ciclo virtuoso na geração de postos de trabalho e de crescimento de renda” (CANZIANI, 2011, p.11). Entre as alterações sugeridas no relatório destaca-se a inclusão de dispositivo alterando a LDB para incluir os Serviços Nacionais de Aprendizagem no Sistema Federal de Ensino, mas mantendo a autonomia dos mesmos na “criação e oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica e de educação superior” (CANZIANI, 2011, p.15).

Estas mesmas questões são reforçadas no relatório da Comissão de Educação e Cultura, com o Pronatec sendo tratado como “um conjunto articulado de ações de assistência técnica e financeira, voltadas para a ampliação e organização da oferta da Educação Profissional e Tecnológica, nas modalidades técnica de nível médio, de formação inicial e continuada ou qualificação profissional” (BIFFI, 2011a, p. 9). O Programa é considerado estruturante, agregando entes públicos – redes federal, estadual

⁷⁶ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

e municipal – e entes privados – Sistema S, entidades sem fins lucrativos e entidades privadas – com o objetivo de responder “tanto ao clamor dos estudantes e trabalhadores por maiores e melhores oportunidades de educação profissional quanto às necessidades práticas de mão de obra mais qualificada que a economia brasileira tem apresentado” (BIFFI, 2011a, p. 11).

A Comissão de Finanças e Tributação faz sua análise em duas dimensões sendo, a primeira, a adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira e, a segunda, em relação ao mérito do Programa. Na primeira dimensão, o relatório se posiciona positivamente, afirmando que a PL atende aos requisitos de adequação financeira e compatibilidade orçamentária e financeira. Na avaliação do mérito, o relatório salienta que a aprovação do Programa terá um impacto muito promissor no processo de crescimento da economia brasileira por atuar, segundo o relator, sobre um de seus maiores ‘gargalos’ “a falta de mão-de-obra qualificada, causada justamente pela falta de investimento em educação profissional e tecnológica” (COIMBRA, 2011, p. 11). Ainda nesta dimensão, o relatório salienta como “altamente recomendável o condicionamento, previsto na proposição, do pagamento das parcelas do seguro-desemprego à comprovação da matrícula e frequência do trabalhador segurado em cursos de formação no âmbito do novo Programa” (COIMBRA, 2011, p. 12).

Mais sintético que os demais, o relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania focaliza na análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL e, neste sentido, afirma que o mesmo obedece aos requisitos constitucionais e está de acordo com a Constituição brasileira, com o ordenamento jurídico vigente e não apresenta nenhum óbice em relação à redação empregada.

A apreciação conjunta dos relatórios das Comissões, que acabaram por elaborar conjuntamente o substitutivo que foi levado à votação no plenário, reforça a forte aceitação que o Programa teve ao longo de sua tramitação, destacando-se três vertentes principais para justificar esta situação: (i) a concordância com o discurso do ‘apagão’ de mão de obra e da precária formação técnica dos trabalhadores como principal entrave para o desenvolvimento econômico do país; (ii) o fato de potencializar a participação dos setores privados, em especial do Sistema S considerado referência para a EPT brasileira, por meio do estabelecimento de parcerias e de repasse de recursos; e (iii) a articulação com os demais programas sociais do Governo, em especial na vinculação do recebimento do seguro desemprego com a participação em cursos do Pronatec.

Com este entendimento conjunto entre as Comissões, o PL vai para apreciação do plenário em 18 de agosto de 2011, recebendo novas dezenove emendas. Os relatores apresentam seus relatórios e se posicionaram em relação às emendas sugerindo a rejeição em bloco das mesmas, tendo em vista que grande parte já estaria contemplada no texto do substitutivo e as restantes seriam material inconstitucional. Nas falas dos relatores em plenário ficam destacados os elementos anteriormente elencados que levaram a grande aceitação do programa, como pode ser identificado no discurso de Canzini (2011a, p. 1) ao afirmar que “hoje, nós estamos vivendo o apagão da mão de obra qualificada. Há vagas no mercado, mas não há mão de obra necessária para ocupar essas vagas”. Esta questão é reforçada nas falas dos relatores das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. O primeiro afirma sua satisfação por ter participado da “discussão desse tema de tão grande importância para o nosso País, que é o acesso ao ensino técnico, o ensino profissionalizante, e o acesso ao emprego, para acabar de vez com o que se chama neste País de o apagão da mão de obra” (COIMBRA, 2011a, p. 2). E o segundo, considera o Programa como uma das melhores matérias debatidas pelo Congresso Nacional naquele período, “pelo apagão de mão de obra, pela qualificação do trabalhador, para dar fim ao seguro-desemprego, que hoje virou profissão” (MELLO, 2011, p. 3).

Outro ponto importante ressaltado pelos relatores em seus discursos de plenário foi o fato de ter ocorrido um intenso processo de participação da sociedade civil na elaboração do substitutivo. Destacam-se neste processo audiências públicas realizadas em vários estados brasileiros, nas quais foram ouvidos representantes dos Ministérios envolvidos com o Programa, Secretários Estaduais de educação, representantes do Sistema S, educadores das escolas técnicas e “formadores de opinião de nosso país” (COIMBRA, 2011a, p. 1).

Apesar de divergências pontuais causadas pela Emenda de Plenário nº 28, que propunha a fixação de um mínimo de trinta por cento dos recursos do Programa pra investimento nas regiões Norte e Nordeste⁷⁷, o Projeto de Lei do Pronatec foi aprovado por unanimidade na sessão de 31 de agosto de 2011, sendo remetido para o Senado Federal, transformado em Projeto de Lei da Câmara nº 78/2011.

⁷⁷ A referida emenda foi a votação sendo aprovada por 198 votos a favor, 170 contra e duas abstenções. Conforme Diário da Câmara dos Deputados, disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01SET2011.pdf#page=612>>, acessado em 08 set. 2011.

No dia 06 de setembro de 2011 o PLC nº 78/2011 deu entrada no Senado Federal, que estipulou, de acordo com as normas legais, o prazo de quarenta e cinco dias para a tramitação e cinco dias para o envio de emendas. Para acelerar processo foi definido que a matéria seria apreciada simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Educação, Cultura e Esporte.

No prazo previsto foram encaminhadas vinte e sete emendas que podem ser agrupadas em dois blocos. O primeiro bloco corresponde às emendas dos senadores Cristovam Buarque, PPS/DF, Francisco Dornelles, PP/RJ e Sérgio Sousa, PMDB/PR, que propõem adendos, mas não questionam o mérito do Programa. Destacam-se as emendas 11 e 12 que propõem a ampliação para todas as entidades privadas, não só as ‘sem fins lucrativos’, da possibilidade de receber repasses diretos de recursos do Pronatec mediante convênios. O segundo bloco, constituído por vinte e duas emendas de autoria do senador Randolfe Rodrigues e da senadora Marinor Brito, ambos da bancada do PSOL, questiona o mérito da PLC a partir de três aspectos. (i) Retirar a possibilidade de repasse de recursos para o setor privado, incluindo o Sistema S, tendo em vista que “contraria a proposta aprovada pela CONAE e o princípio constitucional inscrito no artigo 206 da Carta Magna” (SENADO FEDERAL, 2011, n.p.). Para reforçar este argumento, apresentam o exemplo chileno no qual esta prática de repasse de recursos públicos para a prestação de serviço, por parte da iniciativa privada, foi largamente utilizado e que hoje “colhe os amargos frutos: são endividamento das famílias com a educação e seus filhos, elitização de algumas escolas e precarização da maioria da rede pública secundária” (SENADO FEDERAL, 2011, n.p.). (ii) Não vinculação do recebimento do seguro-desemprego a comprovação de frequência em cursos do Pronatec, pois “tolhe o direito do/a trabalhador/a em avaliar as condições que envolvem a sua relação de emprego o que é arbitrário e o que é altamente questionável na seara trabalhista” (SENADO FEDERAL, 2011, n.p.). (iii) Tratamento isonômico do Sistema S na Rede Federal, retirando a autonomia de criação de cursos e reafirmando a regulação pública sobre o setor privado.

Estas emendas foram encaminhadas para a análise conjunta das Comissões envolvidas, ficando na relatoria a senadora Marta Suplicy, então representando o PT/SP⁷⁸. O Parecer nº 1.107 foi apresentado em plenário no dia 19 de outubro de 2011

⁷⁸ A senadora Marta Suplicy saiu do PT em abril de 2015 e, atualmente, exerce seu mandato pelo PMDB.

concluindo pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PLC nº 78, de 2011. Na análise do mérito, a relatora aponta para a total pertinência da PLC tendo em vista o fato de, num “contexto de uma economia crescentemente pautada pela tecnologia e pelo conhecimento, a exigir cada vez mais, especialização profissional, a educação profissional tem assumido papel estratégico” (SUPLICY, 2011, p. 42530). Esta ideia é reforçada pela expectativa positiva do programa sobre a economia, pois “trabalhadores qualificados estão sempre associados a um círculo virtuoso que envolve ganhos de produtividade, melhoria da renda, ampliação de consumo, crescimento da economia e qualificação da cidadania” (SUPLICY, 2011, p. 42530).

Segue o Parecer nº 1.107 com a avaliação das emendas apresentadas e as proposições que questionavam profundamente as estratégias do Programa, em especial, o repasse de recursos públicos para o setor privado, são rebatidas pela relatora com os seguintes argumentos: (i) apesar dos crescentes investimentos na expansão das Redes Públicas, em especial a Federal, sem a participação do Sistema S o programa ficaria inviabilizado e, num tom bastante dramático, “condenaria de forma deliberada milhões de brasileiros a difícil escolha entre o desamparo, a formação insuficiente ou a educação profissional paga” (SUPLICY, 2011, p. 42531). Este argumento é reforçado pela relatora ao afirmar que a participação do Sistema S é essencial para o Pronatec, pois “seus entes detêm a ‘*expertise*’ em profissionalização constituída ao longo de mais de meio século, que se notabilizou pela inovação e formação de pessoal especializado para áreas estratégicas ao desenvolvimento tecnológico do País”, conforme Suplicy (2011, p. 42531, grifo do autor); (ii) a vinculação entre a frequência em cursos do Pronatec e o recebimento do seguro-desemprego é vista como positiva, pois engendraria no trabalhador uma noção de educação como “investimento para o futuro” e o estabelecimento destes condicionantes para o seguro-desemprego se constituiria em um “mecanismo de indução de escolaridade e de cidadania pelo Estado”, de acordo com Suplicy (2011, p. 42533); e (iii) a integração do Sistema S a Rede Federal com a manutenção de sua autonomia para abertura de cursos é validada pelo Parecer, que retoma que a União permanece com a competência de supervisionar e avaliar os cursos e, caso essa autonomia fosse suprimida “ensejaria graves problemas operacionais decorrentes da centralização de procedimentos que, fatalmente, resultaria em indesejável burocratização” (SUPLICY, 2011, p. 42533).

Tendo em vista o conjunto das avaliações realizadas pelas Comissões envolvidas, a relatora profere o voto para a aprovação da PLC e para a rejeição em bloco das emendas apresentadas, apesar de ressaltar a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa que caracterizaram as proposições – com exceção da nº 27 que foi considerada inconstitucional.

O Parecer segue para debate no plenário do Senado e a votação final ocorre em dois momentos. Primeiro foi votado o PLC nº 78/2011 e aprovado com apenas um voto contrário proferido pela senadora Marinor Brito. Depois seguiu a votação das emendas que, seguindo o voto da relatora, foram rejeitadas em bloco por unanimidade. Na continuidade do processo, o PLC retornou pra a Câmara para a sanção presidencial e, em 26 de outubro de 2011, é transformada na Lei 12.513.

O resgate do processo de tramitação da Lei de criação do Pronatec, que durou apenas seis meses, visou demonstrar o grau de convergência que acompanhou a tramitação do Programa, motivado, principalmente, pela aceitação do cenário de “apagão” de mão-de-obra e seus impactos negativos para o crescimento da economia do país. Além disso, a valorização do setor privado, em especial do Sistema S, que foi considerado o detentor da *expertise* necessária para desenvolver a formação técnica dos trabalhadores em nosso país, aplainou possíveis tensionamentos e as tentativas de questionamento, como indicado na análise das emendas dos senadores, foram desarticuladas em nome da necessidade de agregar todas as forças da sociedade para qualificar a mão-de-obra com o objetivo de aumentar a produtividade e competitividade do Brasil no mercado globalizado.

A próxima seção apresenta uma análise crítica das iniciativas definidas na legislação para o desenvolvimento do Pronatec, a qual busca compreender seus limites e possibilidades, tendo como critério principal de análise as relações entre os setores público e privado.

5.3.2 Análise das Iniciativas do Pronatec: Seguindo a Trilha das Relações entre o Público e o Privado

A instituição do Pronatec, com a sanção da Lei 12.513, em 26 de dezembro de 2011, marca o início de um longo processo de adaptações e alterações que se consubstanciam em um emaranhado conjunto de Decretos, Resoluções e Portarias que conduziram sua implantação. Buscando compreender estes movimentos durante o

período em foco nesta pesquisa – primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff – esta seção apresenta dois focos principais. Primeiramente realiza-se a análise geral da Lei que institui o Programa, procurando identificar a sua arquitetura interna e as mudanças que ocorreram especialmente a partir da promulgação da Lei 12.816, de 03 de junho de 2013. Esta, entre outras alterações, ampliou os agentes de execução com a inclusão das instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica.

Tendo como eixo central as relações entre os setores público e privado, o segundo foco desta seção é investigar as iniciativas do Programa por compreender que elas consolidam as estratégias e estabelecem as relações entre os diversos agentes previstos para sua execução. Para além de uma descrição dessas iniciativas, procura-se articular dados sobre a sua execução e estabelecer um diálogo com outros pesquisadores que também avaliam o Pronatec.

A Lei 12.513/2011, conteúdo central da análise do primeiro foco desta seção, define em seu Artigo 1º que os objetivos do Pronatec são: (i) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional Técnica de nível médio e de cursos e programas de Formação Inicial e Continuada (FIC) de trabalhadores; (ii) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da EPT; (iii) contribuir para a melhoria da qualidade do Ensino Médio Público, por meio da Educação Profissional; (iv) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores por meio do incremento da formação profissional; e (v) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar os cursos da EPT.

Estes objetivos estão centrados na ampliação da oferta de cursos de Educação Profissional e, por conseguinte, no aumento de oportunidades educacionais para dois públicos prioritários: os estudantes da rede pública que tenham concluído ou estejam cursando Ensino Médio; e os trabalhadores, incluindo nesta categoria, além dos trabalhadores urbanos, os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores e os beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Ainda são destacados como beneficiários prioritários as pessoas com deficiência, os povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Este leque amplo de beneficiários aponta, ao mesmo tempo, para uma oferta de caráter universal, pois atende os estudantes e trabalhadores

em geral, e para a focalização, ao indicar grupos prioritários que, muitas vezes, são invisíveis às políticas públicas.

Os agentes de execução do Pronatec, indicados no Artigo 3º, são as Redes Públicas Federal, Estaduais e Municipais, em regime de colaboração, os Serviços Nacionais de Aprendizagem e as Instituições de EPT habilitadas nos termos da Lei. Fica reforçada a concepção do estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado como forma exclusiva e única para atender os objetivos propostos.

Para cumprir esses objetivos, foram definidas as seguintes ações, registradas no Artigo 4º:

- I – ampliação de vagas e expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica;
- II – fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de Educação Profissional;
- III – incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos Serviços Nacionais de Aprendizagem;
- IV – oferta de Bolsa-Formação, nas modalidades:
 - a) Bolsa-Formação Estudante; e
 - b) Bolsa-Formação Trabalhador;
- V – financiamento da Educação Profissional e Tecnológica;
- VI – fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;
- VII – apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;
- VIII – estímulo a expansão de oferta de vagas para pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e
- IX – articulação com o Sistema Nacional de Emprego. (BRASIL, Lei 12.513, 2011).

A lei contempla a oferta de dois tipos de cursos, considerados como modalidades de oferta da EPT: Formação Inicial e Continuada – FIC –, que devem ter uma carga horária mínima de 160h e seguir catálogo próprio elaborado pelo MEC; e Educação Profissional Técnica de Nível Médio, necessitando estar de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais e serem regulados – carga horária, caracterização e temas curriculares – pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, organizado pelo MEC. É importante destacar que a modalidade concomitante passa a ser a referência para a oferta dos cursos, em especial dentro da Bolsa-Formação.

Visando a gestão do Programa, a Lei do Pronatec cria o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional⁷⁹, com a função principal de articular as várias iniciativas de qualificação profissional no âmbito da administração pública federal e integra os Serviços Nacionais de Aprendizagem ao Sistema Federal de ensino, mantendo, porém, sua autonomia na criação de cursos e programas de EPT.

A Lei do Pronatec sofre uma alteração importante com a promulgação da Lei 12.816/2013, visando, principalmente, adaptar a legislação para a inclusão das instituições privadas e públicas de Ensino Superior, de instituições de Educação Profissional e Tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à Educação Profissional e Tecnológica, desde que previamente habilitadas, como agentes executores. Esta alteração já estava sendo delineada a partir das Portarias do MEC nº 160, de 5 de março de 2013, que esclarece os procedimentos para a habilitação destas instituições, nº 161, de 8 de março de 2013, que regula o funcionamento do Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de EPT – FIES – e nº 168, de 7 de março de 2013, que define os novos procedimentos para a execução da Bolsa-Formação.

Entre outras mudanças incluídas na Lei 12.816 destacam-se: (i) a ampliação das modalidades de oferta dos cursos profissionalizantes no âmbito da Bolsa-Formação Estudante, antes restrita à concomitância, que passam a incluir as formas integrada e subsequente. Esta ampliação, em especial a inclusão da modalidade subsequente, está vinculada diretamente à implantação do FIES e da incorporação dos novos agentes executores que passam a ofertar este tipo de curso para os estudantes que já tenham concluído o Ensino Médio tornando-se uma alternativa em relação à graduação. Ilustrando esta concepção, na página da Estácio⁸⁰, uma instituição de Ensino Superior privada, está registrada como principal característica dos cursos do Pronatec a possibilidade de “rápida entrada para o mercado de trabalho”, apresentando como principais vantagens o fato de serem “cursos 100% gratuitos, material didático completo e sem custos, capacidade técnica e prática abordada logo no início do curso, rápida

⁷⁹ A organização e funcionamento deste Conselho serão desenvolvidos posteriormente, ainda neste capítulo, ao ser analisada a gestão do Programa.

⁸⁰ A Estácio Participações S.A., com sede no Rio de Janeiro, é uma das maiores organizações privadas de Ensino Superior no Brasil em número de unidades e de alunos, possuindo participação em todos Estados e no Distrito federal e, atualmente, encontra-se em processo de fusão com a Kroton, empresa líder do mercado de educação no Brasil, e dará, segundo dados da Folha de São Paulo, “origem a uma gigante da educação com 1,6 milhão de alunos, R\$ 8 bilhões de faturamento e pouco mais de 20% do mercado de educação superior do País”. Dados obtidos em: <[http://economia.estadao.com.br/noticias/ geral, empresario-se-desfez-de-varios-negocios-que- criou, 10000081213](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresario-se-desfez-de-varios-negocios-que-criou,10000081213)> Acessado em 17 set. 2016.

formação – um ano a um ano e meio – e possibilidades de bons salários e diferencial no currículo”⁸¹; (ii) a inclusão das mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda como público prioritário do Programa; (iii) a incorporação da articulação entre a política de EPT e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda, como objetivo do Pronatec; e (iv) a manutenção do Sistema S como integrante do Sistema Federal de Ensino com a ampliação de sua autonomia, passando a ser considerado mantenedor, com autorização para “criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior” (BRASIL, 2013, n.p.). Além disso, obtém autonomia para a criação de “unidades de ensino para a oferta de educação profissional técnica de nível médio e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, desde que em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem” (BRASIL, 2013, n.p.).

Apesar dessas alterações, e do conjunto de portarias e resoluções lançadas para regulá-las, o Pronatec se consolida a partir do desenvolvimento das seguintes iniciativas: (i) expansão da Rede Federal de EPT; (ii) Bolsa-Formação Estudante e Trabalhador, esta última nas modalidades Seguro-Desemprego e Inclusão Produtiva; (iii) FIES Técnico Estudante e Empresa; (iv) E-TEC Brasil; (v) Brasil Profissionalizado; (vi) continuidade do Acordo de Gratuidade Sistema S; e (vii) ampliação da Capacidade do Sistema S.

Analisando essas iniciativas em estudo realizado sobre o Pronatec para o Ipea, Maria Martha M. C. Cassiolato e Ronaldo Coutinho Garcia salientam que “boa parte delas já era executada anteriormente pela SETEC/MEC, mas o PRONATEC passa a congregá-las incorporando dois novos componentes: o Projeto Bolsa-Formação e o Fies Técnico e Fies Empresa” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 34). Outro dado importante está vinculado ao fato de, atualmente, as iniciativas do FIES Técnico Estudante e Empresa e a Ampliação da Capacidade do Sistema S não constarem mais no site oficial do Programa⁸², sem uma aparente explicação sobre essa alteração. Apesar disso, elas serão mantidas nesta pesquisa tendo em vista que esta focalizada no processo de implantação do Programa, ainda na primeira gestão da presidenta Dilma Rouseff, quando essas iniciativas estavam ativas.

⁸¹ Dados obtidos em <http://www.pronatecestacio.com.br/Default.aspx?uf=RS#ancoraPronatec>

⁸² Conforme verificado por acesso ao site <http://pronatec.mec.gov.br/>, em 15 set. 2016.

Antes da análise individualizada de cada uma dessas iniciativas é importante retomar o papel do Pronatec como política pública estruturante da EPT brasileira, que se fundamenta em uma dupla articulação. Numa dimensão interna, coadunando as políticas de formação profissional que estavam em desenvolvimento em quinze diferentes Ministérios com os grandes planos de desenvolvimento do país, como o Brasil Sem Miséria, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e o Plano Brasil Maior, implementado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A articulação externa ocorre com a integração de todas as redes de EPT do país, públicas ou privadas, na formatação de um pacto pela qualificação da mão de obra. Estas articulações, segundo Marcelo Machado Feres (2015, n.p.), então Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, em apresentação do Programa para a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 05 de maio de 2015, buscaram superar: “(1) dificuldade de mensurar os resultados; (2) diferentes tipos de unidades de ensino habilitadas; (3) não uniformidade de requisitos de acesso; (4) sobreposição de ações”. Esta transformação do Pronatec em uma política pública estruturante para a EPT no Brasil que articula diversos programas e, desta forma, concentra recursos administrativos e financeiros, potencializando os investimentos, busca responder aos problemas crônicos do financiamento da Educação Profissional brasileira diagnosticados em um conjunto de pesquisas desenvolvidas nas últimas décadas, como as realizadas por Gabriel Grabowski (2010), Frigotto (2007) e Acacia Zeneida Kuenzer (2007).

Em sua tese de doutoramento, na qual analisa o impacto e a efetividade do Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional – PROEP – e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – PROJOVEM – Grabowski (2010, p. 76) identifica que os “recursos em escala elevada para a educação profissional, formação e qualificação estão alocados e diluídos em vários programas e órgãos ministeriais”. Esta situação que o autor caracteriza como “política do zig-zag”, em que a “fragmentação, sobreposição e descontinuidade de programas, projetos e políticas de educação profissional constituem-se expressões concretas da ausência de cooperação efetiva entre os entes” (GRABOWSKI, 2010, p. 180). Esta forma de conduzir o financiamento da EPT estava vinculada a um modelo de Estado privatista – característico dos governos FHC, mas que teve continuidade nos governos seguintes –, que repassava para a sociedade civil a execução das políticas sociais. Assim, ao envolver instituições dos setores público e privado agindo de forma

autônoma na formação profissional, surgem obstáculos para o desenvolvimento de políticas mais efetivas e não se constitui “nem um sistema nacional de educação, menos ainda, formam uma articulação entre os Sistemas de Educação e o de Trabalho, Emprego, Renda e Qualificação Profissional” (GRABOWSKI, 2010, p. 76).

Esta reflexão também é conduzida por Frigotto (2007, p. 1147) que, ao analisar a relação entre a EPT e a universalização da Educação Básica, aponta como um importante desafio para a qualificação da formação dos trabalhadores a criação de um “Subsistema Nacional de Formação/Qualificação Profissional. Como política pública, integrado às múltiplas redes existentes e vinculando-as à política de criação de emprego e renda e, no contexto que ainda nos encontramos, à política de Educação de Jovens e Adultos”. Nesta mesma direção, Acacia Zeneida Kuenzer em artigo que debate o aprofundamento da dualidade estrutural no regime de acumulação flexível e seus desdobramentos nas políticas da EPT, indica que, em relação ao financiamento, o estabelecimento de parcerias entre o público e o privado para execução das políticas públicas gera “ações fragmentadas, desarticuladas e duplicadas, que contemplam intervenções pontuais, as quais, obedecendo à lógica do presenteísmo, abandonam os projetos de longo prazo orientados pelas utopias” (KUENZER, 2007, p. 1175).

É importante ressaltar que não está sendo afirmado que o Pronatec tenha rompido com estes limites identificados por Grabowski (2010), Frigotto (2007) e Kuenzer (2007), tendo em vista que os mesmos estão inscritos tanto na estrutura do sistema do capital quanto na forma particular que o mesmo se organiza em nosso país, com reflexos diretos no processo histórico de organização da Educação Profissional brasileira.

Pelo contrário, e concordando com a análise de Kuenzer (2006), é possível identificar nas políticas da EPT no Governo Lula e, como os dados de execução do Pronatec irão demonstrar mais adiante nesta seção, se estendeu para o Governo Dilma Roussef, uma intensificação do direcionamento dos recursos públicos para a iniciativa privada. Seguindo a mesma lógica que caracterizou os governos anteriores de FHC, permaneceu ocorrendo o repasse de “parte das funções do Estado, e dos recursos para sua execução, para o setor privado sob a alegação da eficácia e da ampliação da capacidade de atendimento, segundo a concepção do público não-estatal a ser operacionalizada pelas parcerias com instituições privadas” (KUENZER, 2006, p. 901).

Porém, é preciso evidenciar que o Pronatec, via coordenação geral na Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC – intencionou

articular as iniciativas que estavam em desenvolvimento nas diversas instituições públicas e privadas, normatizando e regulando a oferta da Educação Profissional, o que proporcionou uma significativa concentração de recursos financeiros e administrativos e, na avaliação de Ana Valeska Amaral Gomes (2016, p. 34), em Estudo Técnico realizado para a Câmara dos Deputados, o Programa pode ser considerado um avanço para a EPT, pois, busca superar a desarticulação e descontinuidade das políticas que sempre caracterizaram este setor devido ao fato de “sua estrutura de governança na organização da demanda [ser] integrada por vários atores responsáveis pela execução de políticas públicas, como órgão federais e gestores locais”.

A avaliação do papel estruturante do Pronatec e o protagonismo da SETEC/MEC na normatização, planejamento, gestão e avaliação do Programa evidencia uma das dimensões contraditórias do Programa. Este aspecto aparece quando, na busca de soluções para os problemas estruturais e históricos do planejamento e financiamento da EPT, são implementadas estratégias que reforçam as causas geradoras desses mesmos problemas estruturais, como a centralidade da definição e oferta da Educação Profissional pela rede privada e a adoção das práticas deste setor como padrão de referência para o sistema federal da EPT.

Na sequência, este cenário contraditório é explorado com a análise das diversas iniciativas integrantes do Pronatec, as quais são agrupadas de acordo com seus objetivos e metas. Neste sentido, são trabalhadas conjuntamente as iniciativas “Expansão da Rede Federal” e “Brasil Profissionalizado”, por tratarem da expansão da rede pública para a oferta da EPT. Da mesma forma, são analisadas concomitantemente o “Acordo de Gratuidade Sistema S” e a “Ampliação da Capacidade do Sistema S”, por terem o foco nos Sistemas Nacionais de Ensino. As iniciativas “Rede E-Tec Brasil”, “Bolsa-Formação” e “FIES Técnico” são investigadas particularmente devido às suas especificidades.

5.3.2.1 Expansão da Rede Federal e Brasil Profissionalizado

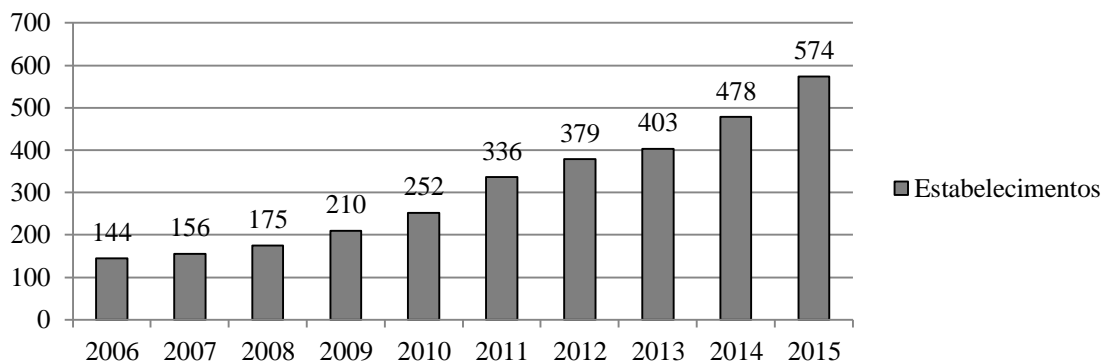
Apesar de terem o mesmo objetivo geral, a ampliação da oferta pública da EPT, as iniciativas ‘Expansão da Rede Federal’ e ‘Brasil Profissionalizado’ apresentam algumas especificidades quanto ao foco da oferta e os agentes envolvidos. A primeira iniciativa possui como meta a ampliação e qualificação da rede física para a oferta de vagas na rede federal de EPT, incluindo a reestruturação física e a aquisição de

equipamentos. Seu desenvolvimento está diretamente relacionado com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IF –, por meio da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Propondo um novo modelo para a Educação Profissional com a oferta de cursos de nível médio, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrados e doutorados, foram criados trinta e oito IFs que estão presentes em todos os estados brasileiros e se caracterizam, em linhas gerais, por possuírem uma estrutura multicampi, autonomia administrativa, patrimonial, financeira, pedagógica e disciplinar, inserção nas áreas de pesquisa e extensão e vinculação com as demandas dos arranjos produtivos locais.

A expansão da Rede Federal é, portanto, um processo anterior ao Pronatec e, devido a isto, deve ser avaliada em duas dimensões de temporalidade e permanência distintas, mas que se confundem em sua execução. A primeira delas trata dos avanços que a expansão da rede federal vem experimentando ao longo da última década, relacionada, entre outros fatores, com a implantação dos IFs. A outra é a que se inicia com sua incorporação enquanto iniciativa do Pronatec, viabilizando a oferta de vagas e cursos específicos para o Programa.

Esta primeira dimensão, de duração mais longa e permanente, transparece ao se analisar a evolução do número de estabelecimentos da Rede Federal – Gráfico 4 – que aponta para um crescimento significativo, passando de 144 estabelecimentos, em 2006, para 549, em 2015, representando um incremento de 281,25% no período. Segundo relatório do TCU (2015) que investigou as iniciativas do Pronatec, este crescimento apresentou dois objetivos principais: (i) integrar um movimento para ampliar, interiorizar e consolidar os Institutos e Universidades Federais; e (ii) “promover a profissionalização da mão-de-obra, com estímulo de permanência de profissionais no interior do país, a fim de fomentar o desenvolvimento socioeconômico regional” (TCU, 2015, p. 31).

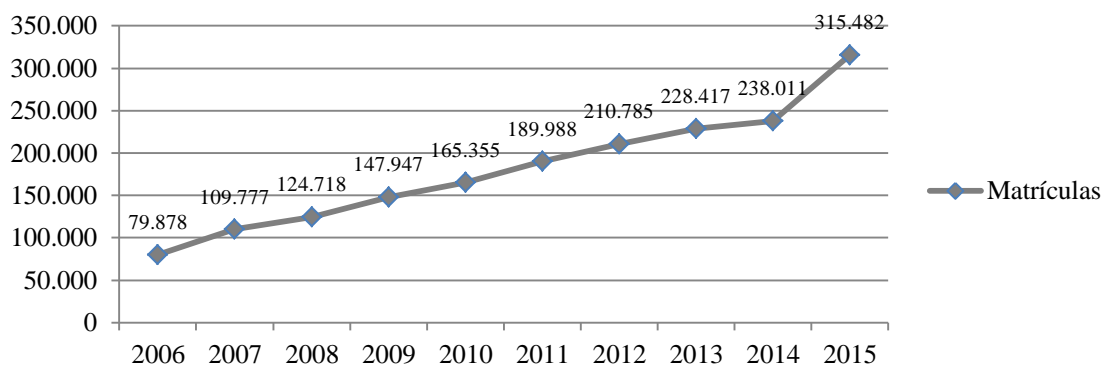
Gráfico 4 – Estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional – Brasil – 2006-2015



Fonte: INEP/MEC

Este crescimento acompanhou a evolução positiva no número de matrículas da Rede Federal de Educação Profissional – Gráfico 5 – que apresentou um aumento de 294,95% no intervalo de 2006 a 2015, correspondendo, em números absolutos, a 235.604 novas matrículas nas modalidades integrada, concomitante e subsequente, oferecidas de forma regular e permanente.

Gráfico 5 – Matrículas na Educação Profissional – Oferta Integrada, Concomitante e Subsequente – Rede Federal – Brasil – 2006-2015



Fonte: INEP/MEC

Em sua segunda dimensão, relacionada com a temporalidade da implantação do Pronatec, 2011 a 2014, a expansão da Rede Federal apresentou uma boa efetividade, com a criação de 226 novos estabelecimentos e presença em 512 municípios de todos os estados, gerando, de acordo com dados extraídos do Simec - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – e apresentados no relatório do TCU (2015), 646.731 matrículas, sendo 16% em cursos FIC e 84% em cursos técnicos no âmbito do Programa. É importante destacar que estas matrículas estão vinculadas a Bolsa-

Formação e são contabilizadas em sistema distinto, não se confundindo com a oferta regular apresentada pelo Gráfico 5.

Em relação aos recursos orçamentários para a execução desta iniciativa – Tabela 6 –, segundo o TCU (2015, p. 32), mantiveram-se estáveis ao longo do período, “alcançando a quantia acumulada de R\$ 1,52 bilhão ao final de 2014 (valores liquidados), cerca de 15% dos recursos totais aplicados no Programa”. Destaca-se nos dados a reduzida execução orçamentária demonstrando a existência de contingenciamentos ao longo do período e indicando a priorização de outras iniciativas, em especial a Bolsa-Formação, conforme será demonstrado mais adiante.

Tabela 6 – Execução orçamentária da Expansão da Rede Federal – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (mil)

Expansão da Rede Federal	Autorizado	Liquidado	Execução Orçamentária*
2011	1.298.179,00	404.834,00	31%
2012	2.217.633,00	385.250,00	17%
2013	1.661.412,00	324.411,00	20%
2014	2.062.544,00	405.345,00	20%
Total	7.239.769,00	1.519.840,00	21%

* Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado

Fonte: Siga Brasil e SETEC. TCU (2015, p. 32). Adaptação nossa.

O ‘Brasil Profissionalizado’, segunda iniciativa do Pronatec com foco na ampliação da oferta pública da EPT, foi criado pelo Decreto 6.302, de 12 de dezembro de 2007, e promove a ampliação da oferta e o fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica integrada ao Ensino Médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal. Os recursos disponibilizados nesta iniciativa podem ser utilizados em obras de infraestrutura e em recursos e materiais pedagógicos. Para se habilitarem aos recursos, os entes públicos devem apresentar um mapeamento da situação do Ensino Médio contendo, entre outros elementos, “a descrição dos trabalhos políticos-pedagógicos, orçamento detalhado e cronograma de atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 44).

Quanto à execução orçamentária desta iniciativa, segundo dados do TCU (2015, p. 19), no “Programa Brasil Profissionalizado o valor empenhado foi de R\$ 1,1 bilhão (82,7% do autorizado – R\$ 1,35 bilhão) de 2011 a 2014, o que representa 7,4% dos recursos empenhados no Pronatec no período”. Na avaliação do órgão de controle externo do Governo Federal, ao promover a ampliação da infraestrutura física das

escolas estaduais a iniciativa “fornece subsídio para a oferta de EPT em caráter continuado, contribuindo para potencial oferta de EPT no longo prazo. Daí sua importância estratégica no âmbito do Pronatec” (TCU, 2015, p. 20).

Foram repassados recursos para 734 obras, que podem ser agrupadas em quatro grupos de acordo com a fase de execução – Tabela 7. O primeiro grupo é composto pelas já concluídas e que correspondem a aproximadamente metade das obras. O segundo grupo, respondendo por 22,2% do total, compreende as que se encontram em execução. O terceiro grupo são as obras não iniciadas, representando 6,4%, podendo estar em diferentes momentos – planejamento, licitação ou contratação. No último grupo encontram-se as que, por diversas razões, não foram levadas a termo, assinalando quase 30% do total.

Tabela 7 – Brasil Profissionalizado, situação das obras – Brasil – a partir de 2008

Grupo	Situação	Quantidade	Representatividade
1	Concluída	318	43,3%
2	Em execução	163	22,2%
3	Em licitação	11	1,5%
	Em planejamento pelo proponente	20	2,7%
	Em fase de contratação	16	2,2%
4	Paralisada	69	9,4%
	Cancelada	108	14,7%
	Inacabada	29	4%
TOTAL		734	100%

* Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado

Fonte: Siga Brasil e SETEC. TCU (2015, p. 32). Adaptação nossa.

Apesar de 65,5% das obras terem sido concluídas ou estarem em execução, é grande o número das que foram abandonadas ou que ainda estão em fases iniciais o que se agrava com a constatação do TCU que, em consulta ao SiGPC⁸³, localizou apenas duas prestações de contas, ou seja, até 2015 “ainda não [havia] apresentação de praticamente a totalidade das prestações de contas da utilização dos recursos do Brasil Profissionalizado” (TCU, 2015, p. 23).

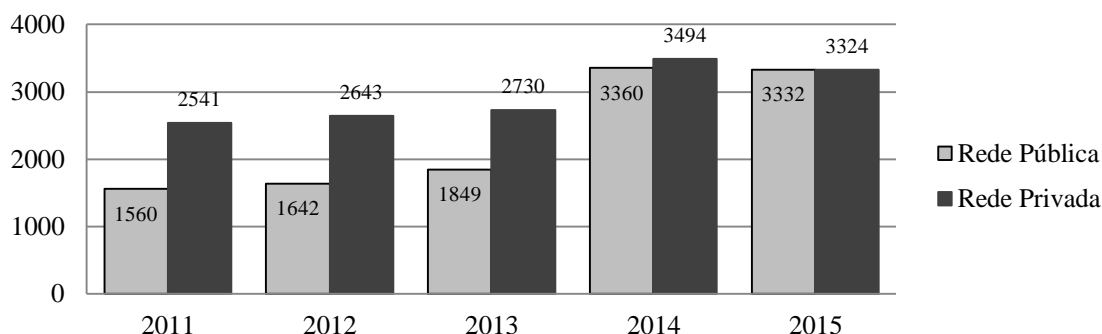
Buscando analisar possíveis resultados destes investimentos, o TCU (2015) verificou que foram realizadas 398.853 matrículas no Brasil Profissionalizado, entre 2011 a 2015, representando 4,8% das matrículas totais do Pronatec no mesmo período. Porém, o TCU alerta em seu relatório que a SETEC contabiliza como sendo do Pronatec todas as matrículas realizadas nas escolas que receberam recursos desta iniciativa e, por

⁸³ O SiGPC é o Sistema de Gestão de Prestação de Contas implantado pelo FNDE para processamento das prestações de contas *on line*.

serem registradas no SISTEC⁸⁴ pelos responsáveis nos estados, “pode gerar discrepâncias entre os dados reais e os dados registrados, em virtude de motivos como: ausência de registro de matrículas, defasagem no registro das matrículas e existência de sistemas próprios nos estados, entre outros fatores” (TCU, 2015, p. 20).

Agregando os resultados destas duas iniciativas com foco na ampliação e qualificação das redes públicas da EPT é possível perceber, no período de implantação do Pronatec, um incremento expressivo de estabelecimentos públicos ofertantes de Educação Profissional, com a rede federal e a rede estadual aumentando, respectivamente, 63,3% e 134,5%, entre 2011 a 2015 – Gráfico 6.

Gráfico 6 – Estabelecimentos da Educação Profissional* – Redes Pública e Privada – Brasil – 2011-2015



*Foram excluídos os estabelecimentos que ofereciam exclusivamente o Projovem Urbano e Cursos FIC.

Fonte: INEP/MEC

Apesar desta ampliação, somente no final da série é que a rede pública, com 50,1% dos estabelecimentos, conseguiu ultrapassar a rede privada, que respondia por 49,9% do total. É importante destacar, para a melhor compreensão dos dados, que, a partir de 2014, houve uma mudança na forma de sistematização dos dados da Educação Profissional por parte do Inep/MEC, que passou a agrupá-los por modalidade de oferta, e, em alguns casos, pode ocorrer que o mesmo estabelecimento seja contado mais de uma vez, não afetando, porém, a tendência apresentada ao longo do período.

Este aumento no número de estabelecimentos tem um impacto importante na evolução das matrículas da EPT em cursos regulares ofertados nas modalidades integrada, concomitante e subsequente – Tabela 8 – que apresentou um incremento de 155,54% na Rede Pública, incorporando 523.651 novas matrículas no período de 2006 a

⁸⁴ O SISTEC é o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica. Esse sistema disponibiliza informações sobre escolas que ofertam cursos técnicos de nível médio, seus cursos e alunos desse nível de ensino. Informações retiradas da página <http://sitesistec.mec.gov.br>. Acessado em 22 set. 2016.

2015. Desta forma, foi possível equilibrar a oferta desta modalidade de curso entre as redes pública e privada, com uma pequena superioridade da oferta pública em praticamente toda série, com exceção de dois anos, 2006 e 2014, nos quais a oferta privada foi superior.

Tabela 8 – Matrículas na Educação Profissional – Redes Pública e Privada – Oferta Integrada, Concomitante e Subsequente – Brasil – 2006-2015

Ano	Rede Pública	%	Rede Privada	%	Total
2006	336.662	45,2	408.028	54,8	744.690
2007	393.008	50,4	387.154	49,6	780.162
2008	479.214	51,6	448.764	48,4	927.978
2009	537.651	51,8	499.294	48,2	1.036.345
2010	595.818	52,2	544.570	47,8	1.140.388
2011	669.761	53,5	581.139	46,5	1.250.900
2012	729.750	52,0	691.376	46,4	1.362.200
2013	749.675	52,0	691.376	48,0	1.441.051
2014	785.313	45,0	957.026	55,0	1.742.068
2015	860.313	50,8	835.997	49,2	1.693.310

Fonte: Inep/MEC

Os dados referentes a estas duas iniciativas indicam um aporte significativo de recursos na oferta pública de EPT, em especial se for observada a expansão da Rede Federal com um crescimento do número de estabelecimentos e de matrículas que altera o padrão histórico até então predominante e rompe o contingenciamento imposto durante as gestões FHC. Este fato, porém, ao ser confrontado com as demais iniciativas, nas quais os recursos foram direcionados para o setor privado, indica a existência de movimentos paralelos que representavam a intencionalidade do governo em atender a demandas de todos os setores, conciliando conflitos. Esta perspectiva se alia ao cenário hegemônico que propunha a concretização de um pacto pelo desenvolvimento que conclamava a participação de todos os segmentos sociais para superar os obstáculos – e a qualificação da força de trabalho consistia em um deles – para a continuidade do crescimento econômico do país.

5.3.2.2 Rede E-Tec Brasil

A iniciativa do Pronatec ‘Rede E-Tec Brasil’, instituída pelo Decreto 7.589/2011, já estava em operação quando do lançamento do Programa e, segundo o TCU (2015, p. 27) “trata-se de iniciativa estratégica do MEC que tem como objetivo desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade à distância, no intuito de ampliar e democratizar a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita

no País”. Em seus objetivos, expressos no Artigo 3º do Decreto supracitado, destacam-se a proposição de estabelecer uma rede nacional de oferta da EPT a distância voltada especialmente para o interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas, articulada a oferta de ensino médio para jovens e adultos, além de possibilitar o desenvolvimento de projetos e produção de material didático e pedagógico para o trabalho na educação profissional.

Apesar de ser franqueada a entrada das unidades dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem na Rede E-Tec, segundo dados do Simec⁸⁵ compilados pelo TCU (2015, p. 28), até setembro de 2015 apenas as Redes Públicas a integravam, sendo que “no período de 2008 a 2015, a Rede Federal respondeu por 95,89% (677 instituições) das instituições ofertantes enquanto a Rede Estadual representou 4,11%, 29 instituições”. A oferta predominante é de cursos técnicos subsequentes, sendo que os cursos FIC corresponderam, em 2015, a apenas 3,5% do total de matrículas.

A oferta de cursos se dá a partir da análise e aprovação das solicitações de adesão a Rede e-Tec pela SETEC/MEC, e, nas Redes Estaduais, passam a integrar o PAR – Programa de Ações Articuladas – dos seus respectivos estados, em polos de apoio presenciais. Como descrito no Artigo 5º do Decreto 7.589/2011, esses polos devem contar com espaço físico adequado, infraestrutura e recursos humanos necessários ao desenvolvimento das fases presenciais dos cursos e projetos na Rede e-Tec Brasil, e devem ter sua instalação priorizada em escolas das redes públicas, instituições públicas que ofertem cursos da EPT e unidades de ensino do Sistema S. O número de polos teve um aumento importante, passando de três, em 2008, para 448, em 2015. É importante ressaltar que no ano de 2014 foi atingida a maior marca da série, com 809 polos ativos.

Quanto aos recursos empenhados na Rede e-Tec, o relatório do TCU (2015, p. 30) indica um total de “R\$ 556,6 milhões [...] de 2011 a 2014, o que representa aproximadamente 3,7% dos recursos empenhados no Pronatec no período”. Este investimento produziu uma efetivação de matrículas, apenas considerando as correspondentes ao Pronatec, segundo dados apresentados pelo TCU (2015), que atingiu um montante de 325.068 registros, que representa 3,89% das matrículas do total do Programa no período de 2011 a 2015.

⁸⁵ O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do Governo Federal na área da educação.

5.3.2.3 Ampliação da Capacidade do Sistema S e o Acordo de Gratuidade

As duas próximas iniciativas serão trabalhadas conjuntamente por terem o foco nos Sistemas Nacionais de Aprendizagem. É importante retomar que a primeira é uma das que foram retiradas do conjunto de iniciativas inicialmente propostas para o Programa. Devido a isto, torna-se difícil obter dados mais precisos quanto a sua implantação ou efetividade.

Neste sentido, as reduzidas informações conseguidas sobre a Ampliação da Capacidade do Sistema S a caracterizam com o objetivo de ampliar e readequar a infraestrutura e os equipamentos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, visando atender o aumento da demanda induzida pelo atendimento ao Pronatec. O financiamento tem como fonte o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, em 2012, havia repassado 1,5 bilhão de reais ao Programa SENAI para a Competitividade Industrial para investimento em obras de infraestrutura (construção, modernização e ampliação de unidades), além da aquisição de máquinas e equipamentos destinados ao aparelhamento das unidades⁸⁶.

A outra iniciativa que envolve exclusivamente o Sistema S é o Acordo de Gratuidade, firmado em 2008, inicialmente entre o Governo Federal e o SENAI, SENAC, SESC e SESI, prevendo ampliar progressivamente a aplicação dos recursos recebidos através da Contribuição Compulsória (fundos públicos) em vagas para pessoas de baixa renda, priorizando os estudantes e trabalhadores. Conforme esclarece o relatório do TCU (2015, p. 24) nos protocolos acordados, o “SENAI e o SENAC devem destinar, anualmente, a partir de 2014, 2/3 (66,66%) da Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral (RLCC) para vagas gratuitas em cursos e programas de formação inicial e continuada e de formação técnica de nível médio”, sendo que esses recursos devem ser aplicados de forma escalonada, com metas anuais a partir de 2009. Quanto ao Sesc e Sesi, o mesmo relatório indica que estas entidades deveriam direcionar “um terço (33,33%) da RLCC para educação, compreendendo educação básica e continuada e ações educativas relacionadas com saúde, esporte, cultura e lazer. No caso do Sesc, a destinação é específica para estudantes da educação básica” (TCU, 2015, p. 24).

⁸⁶ Dados retirados do site do BNDES: <http://www.bndes.gov.br/Site_BNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/social/20120229_SENAI.html>. Acesso em: 29 março 2015.

No exame que fazem desta iniciativa e seu processo de constituição, Cassiolato e Garcia consideram que ocorreu “a ‘vitória do consenso’ promovida pelo protocolo de compromisso [que] representa mais um passo dado pelo Sistema S e o governo federal para o enfrentamento de um dos mais desafiadores obstáculos ao desenvolvimento do Brasil: a falta de mão de obra qualificada” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 45). Esta constatação, carregada de positividade em relação ao acordo, reflete a avaliação de cenário partilhada entre os principais agentes do Programa, especialmente em relação à necessidade de juntar esforços para combater as carências da força de trabalho brasileira. Evitando entrar no debate sobre o fato de que a maior parte dos recursos do Sistema S são repasses públicos e deveriam, portanto, serem destinados em sua totalidade para oferta gratuita, os autores acabam por tangenciar aspectos importantes da questão e não deixam claro como os percentuais envolvidos no acordo foram definidos.

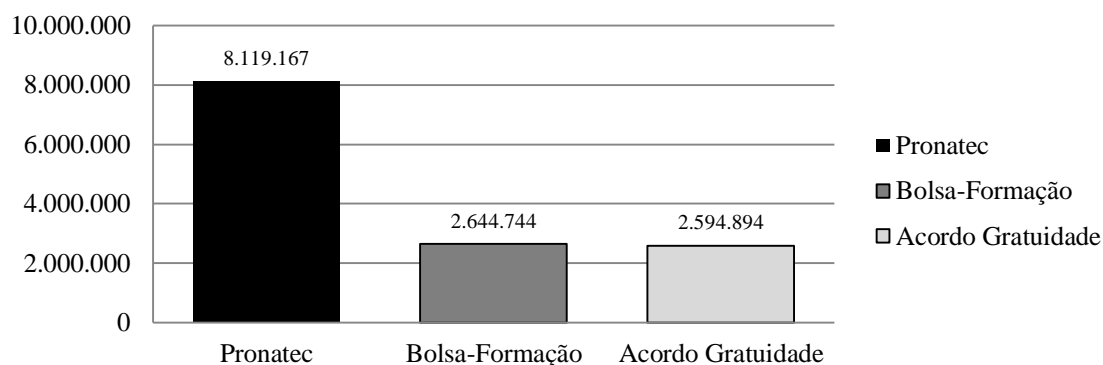
Segundo dados consolidados pelo TCU (2015), em 2014, ano determinado para o atingimento das metas finais previstas no acordo, apenas o Sesi estava abaixo da meta, com aplicação de 23,2% da RLCC, quando deveria ser de 33,33%. As demais entidades, SENAI, SENAC e Sesc superaram as metas previstas aplicando, respectivamente, 68,3%, 72,4% e 76,3% da RLCC. É importante destacar que o acordo é operacionalizado pelas diversas unidades regionais das entidades e, desta forma, os percentuais referidos anteriormente de aplicação da RLCC no âmbito do acordo representam a totalização dos valores executados por cada departamento regional, portanto, “não necessariamente há cumprimento do percentual estipulado nos protocolos de compromisso em cada unidade regional, bastando que no consolidado nacional a meta seja atingida” (TCU, 2015, p. 25).

Este elemento, a utilização de uma consolidação nacional para demonstrar o cumprimento das metas, pode acabar por dificultar um efetivo acompanhamento do Acordo de Gratuidade por ocultar o cenário da oferta regional e local de cursos e programas e, com isso, disfarçar distorções na oferta, pois determinadas regiões podem ficar sem a cobertura de cursos gratuitos, deixando populações inteiras sem acesso a este tipo de serviço.

Em relação às matrículas, é importante destacar que nem todos os vínculos relativos aos cursos oferecidos no âmbito do Acordo de Gratuidade são computados no Pronatec excluindo-se, principalmente, a oferta de cursos, programas e atividades realizadas pelo Sesi e Sesc. O controle e registro das matrículas são feitos pelos departamentos regionais e, posteriormente, consolidado pelos departamentos nacionais

do Sistema S que encaminham os dados para o MEC, responsável por inseri-los no Sistec. Os dados do Gráfico 7 possibilitam avaliar o movimento e a relação entre as matrículas totais do Pronatec, as relativas ao SENAI e SENAC no âmbito da Bolsa-Formação⁸⁷ e as vinculadas ao Acordo de Gratuidade relativas ao período de 2011 a 2014.

Gráfico 7 – Matrículas totais do Pronatec, da Bolsa-Formação relativas ao SENAI e SENAC e do Acordo de Gratuidade – Brasil – 2011-2014



Fonte: TCU (2015).

Nos dados apresentados pelo TCU (2015), as mais de 2 milhões e meio de matrículas vinculadas ao Acordo representam 31,96% das matrículas do Programa, índice levemente inferior ao percentual representado pelas vinculadas ao SENAI e SENAC no Bolsa-Formação, que corresponde a 32,57%. Estes números apontam para uma preocupação levantada por RODRIGUES e SANTOS (2012; 2013) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE – (2011) que, devido ao fato do Sistema S receber recursos do Bolsa-Formação Trabalhador, estas novas receitas podem suplantam os custos das vagas gratuitas originadas do acordo com o governo federal e, em alguns casos, até superá-los. Com isso, segundo a Confederação Nacional, existem indicativos que “a concessão de bolsas visa compensar as perdas financeiras com as vagas gratuitas que o sistema terá de arcar, com mais peso, a partir de 2014” (CNTE, 2011, p. 181).

Outro elemento importante suscitado por estes números é quanto ao tipo e qualidade de curso que está sendo ofertado dentro do Acordo de Gratuidade. Das matrículas da gratuidade, segundo dados do Relatório do TCU (2015), 90,95% eram em cursos Formação Inicial e Continuada – FIC – e apenas 9,05% em cursos técnicos de

⁸⁷ A utilização das matrículas do Bolsa-Formação neste gráfico está relacionada a importância desta iniciativa do cenário do Pronatec, o que será retomado nesta sessão, e ao fato de ser o Sistema S responsável majoritário por esta oferta.

nível médio, sendo que, em consulta realizada em 11 de agosto de 2015 por este órgão de controle interno, 82,61% dos matriculados havia concluído ou estavam em curso. Nesta questão, da qualidade do curso, Gabriel Grabowski, em entrevista a Raquel Júnia da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz, reforça que o Acordo não apresentou metas nítidas quanto aos cursos e áreas a serem desenvolvidas, podendo levar o Sistema S a oferecer

[...] vagas nas áreas mais baratas, nos cursos que não exigem grandes tecnologias e grandes laboratórios. São cursos de gestão, de secretariado e outros que exigem basicamente professor e sala de aula, mas não laboratório. Se o mundo do trabalho possui postos que exigem qualificação diferenciada, uso de tecnologias avançadas, não são vagas que qualificam para estes postos que estão disponibilizando para os trabalhadores. (GRABOWSKI, 2010b, n.p.).

A realização destes cursos, nos levantamentos realizados pelo TCU (2015, p. 27) nos relatórios de gestão das entidades envolvidas no Acordo no ano de 2014, indica que “as despesas de gratuidade correspondem a mais de R\$ 3,4 bilhões em 2014”. Devido aos significativos recursos envolvidos, algumas preocupações apresentadas pelo TCU (2015) devem ser ressaltadas por indicarem a existência de fragilidades no acompanhamento e na prestação de contas relacionadas a esta iniciativa do Pronatec, tendo em vista não existir um procedimento específico que estas entidades devem seguir em relação ao MEC ou ao TCU, sendo que o “MEC apenas realiza o monitoramento do cumprimento do acordo, cujas metas não são em número de vagas, mas em percentual dos recursos aplicados na gratuidade” (TCU, 2015, p. 26). Após a realização de alguns exames pela equipe de auditoria o TCU conclui que

Nas prestações de contas enviadas ao Tribunal e ao MEC não são apresentadas as memórias de cálculo relacionadas às despesas elegíveis para efeito de verificação dos gastos com gratuidade. Assim, não há como verificar, se todas as receitas que compõem o Acordo de Gratuidade foram, de fato, computadas para efeito de composição da base de cálculo do acordo ou se foram incluídas despesas não elegíveis para a composição dos gastos com gratuidade. (TCU, 2015, p. 26).

Apesar destas constatações, o TCU reafirma em seu relatório que o Sistema S é composto por “entidades que desempenham importante papel na educação profissional brasileira, tendo atuação em todas as unidades da federação. A relevância do acordo fica evidenciada na quantidade de matrículas decorrentes do Acordo de Gratuidade” (TCU,

2015, p. 27). Este termina por indicar que “no âmbito dos trabalhos já realizados (contas e levantamentos) ainda não foi desenvolvida nenhuma atividade sistemática específica para fiscalização do Acordo de Gratuidade” (TCU, 2015, p. 27). Este tema, da necessidade de acompanhamento mais efetivo do Acordo de Gratuidade é reafirmado no voto de Ana Arraes, responsável pela relatoria do levantamento feito pelo TCU sobre o Pronatec que, tendo em vista os indícios de fragilidades e irregularidades encontradas, propõe que seja incluída, “nos próximos trabalhos de fiscalização, auditoria de conformidade para avaliar a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade, bem como para avaliar o regular cumprimento das metas desse acordo” (TCU, 2015, p. 40).

5.3.2.4 Fies-Técnico

Outra iniciativa do Pronatec é o ‘FIES-Técnico’, que consiste no provimento de linha de crédito para a realização de cursos técnicos de nível médio, com o mínimo de 160 horas, no Sistema S e em instituições privadas habilitadas pelo Ministério da Educação. Está dividido em duas modalidades: (i) modalidade Estudante, voltada para alunos e egressos do Ensino Médio que realizam contratos individuais com taxa de juros de 3,4% ao ano, tem dezoito meses de carência e seis vezes o tempo do curso mais doze meses para pagamento; (ii) modalidade Empresa, provendo linha de crédito específica para o setor empresarial com a finalidade de subsidiar a formação profissional de trabalhadores em cursos técnicos de nível médio. Estes financiamentos são contratados de forma individual, quer pelos estudantes, quer pelas empresas.

Como o Sistema S passou a integrar a Rede Federal de Educação Profissional, não precisando, portanto habilitar-se para ingresso ao FIES-Técnico, foi lançada a Portaria nº 160, de 5 de março de 2013, que define procedimentos para que Instituições Privadas de Ensino Superior – IPES – e de Educação Profissional Técnica de Nível Médio – IPEPTNM – possam realizar esta habilitação e aderirem ao Pronatec. De acordo com a Portaria, a habilitação se dá através da coleta de informações para análise institucional, enquadramento em requisitos de qualidade definidos pelo MEC e, quando necessário, avaliação in loco.

Em ambos os casos, a coordenação do processo é feita pela SETEC/MEC, por meio do registro de informações pelas unidades interessadas no SISTEC. As IPEPTNM, obrigatoriamente, passam pela avaliação in loco por uma comissão de habilitação

constituída por, no máximo, seis membros da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Uma vez habilitadas, as mantenedoras de IPES e de IPEPTNM, incluindo os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, devem firmar termo de adesão ao Programa com a finalidade específica de oferta de cursos pelo FIES-Técnico, bem como da Bolsa-Formação Estudante. A adesão ao FIES-Técnico ocorre na plataforma SisFIES-Técnico⁸⁸, mantida e gerenciada pelo FNDE, que é considerado agente operador do FIES, sendo supervisionado pela SETEC/MEC.

É importante ressaltar que o processo de habilitação é institucional, ou seja, avalia a capacidade das unidades de ensino em atender padrões de qualidade gerais e não realiza uma análise curso a curso. Segundo o Manual de Instruções para o Processo de Habilitação de Unidades de Ensino no Âmbito do Pronatec (MEC, 2014), são avaliados os seguintes itens: (i) caracterização da unidade de ensino; (ii) corpo dirigente da unidade de ensino; (iii) corpo docente da unidade de ensino, destacando o número de docentes por nível de formação acadêmica, o tempo de experiência na instituição, o tempo de experiência profissional, a forma de registro profissional e o regime de trabalho de cada docente; (iv) estrutura curricular dos cursos a serem ofertados pela unidade de ensino, sendo indicado a justificativa, finalidades e objetivos, perfis profissionais de formação, estratégias de articulação com o setor produtivo local, número de vagas a serem ofertadas e matriz curricular para cada um dos cursos a serem ofertados; e (v) estrutura institucional da unidade de ensino acerca das suas dependências administrativas, salas de aula teóricas, acessibilidade dos ambientes físicos, laboratórios e biblioteca.

Esta habilitação sendo realizada pela instituição e não por cada um dos cursos oferecidos pode levar à ocorrência de discrepâncias quanto à qualidade dos mesmos, pois laboratórios, bibliotecas e corpo docente podem ter maior potencialidade de desenvolver cursos em determinadas áreas de formação e sofrerem adaptações, nem sempre efetivas, para trabalhar outros ramos formativos. Apesar disto, fica evidenciada a tentativa da SETEC/MEC em buscar formas de garantir padrões de qualidade mínimos para os cursos, além de estabelecer procedimentos de monitoração e regulação da oferta de cursos relacionados a esta iniciativa.

⁸⁸ O SisFIES-Técnico é o Sistema Informatizado do FIES que permite as entidades mantenedoras realizarem a adesão ao Fundo, atualizar dados cadastrais e financeiros, consultar saldo de CFT-E e extrato de repasse, efetuar o pagamento de tributos, emitir comprovante de pagamento e solicitar recompra de CFT-E, dentre outras funcionalidades.

Apesar da dificuldade de encontrar dados específicos sobre o FIES-Técnico, pois, de maneira geral, ele está incorporado aos procedimentos e dados relativos ao FIES⁸⁹, existente desde 2001, alguns indicadores podem ilustrar o posicionamento desta iniciativa dentro do Pronatec. Neste sentido, a Tabela 9 indica que o número de contratos realizados pelo FIES, agrupando tanto os de Ensino Superior quanto os Técnicos, tiveram um aumento de 373,94% no período de 2011 a 2014. Se for feito um recorte apenas para os anos de 2013 e 2014, quando o FIES-Técnico foi implementado, o aumento nos contratos teve um acréscimo de 30,58%, indicando, apesar da diminuição de ritmo em relação aos períodos anteriores, a importância desta iniciativa para o Programa.

Tabela 9 – Número de contratos realizados pelo FIES – Brasil – 2011 e 2014

Ano	Nº contratos
2011	154.300
2012	377.800
2013	560.000
2014	731.300

Fonte: INEP/MEC. Adaptado de <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/numero-de-novos-contratos-do-fies-caiu-quase-50-entre-2014-e-2015.html>> Acessado em 20 out. 2016.

Para definir melhor este cenário é importante acompanhar a evolução da Ação Orçamentária: 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil – FIES, Função Educação, Subfunção 694 – Serviços Financeiros, que trata da

[...] concessão de financiamento a estudantes e empresas, destinado ao custeio de encargos educacionais cobrados de estudantes matriculados em cursos não gratuitos de graduação e de educação profissional e tecnológica, como também em cursos e programas de mestrado e doutorado e de formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do regulamento do FIES. (BRASIL, 2013, p. 2 e 3).

Segundo o documento do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que detalha as Ações Orçamentárias para 2013, os objetivos da ação em epígrafe é “ampliar o acesso à educação superior, à educação profissional e tecnológica e a cursos e programas de mestrado e doutorado e de formação inicial e continuada de trabalhadores, por meio da concessão de financiamento estudantil” (BRASIL, 2013, p. 3). Observa-se

⁸⁹ O FIES é um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001 e sua estrutura e procedimentos foram utilizados para a oferta do FIES-Técnico.

estarem incluídos na ação os recursos destinados tanto para o FIES, quanto para o FIES-Técnico, o que prejudica uma avaliação mais detalhada, mas, ao mesmo tempo, indica uma tendência na provisão destes recursos.

Neste sentido, uma busca no Portal da Transparência do Governo Federal⁹⁰ no item “transferência de recursos por subfunção orçamentária”, demonstra um aumento de 81,36% no total de recursos repassados para esta ação, que passou de R\$ 7.572.703.594,46, em 2013, para R\$ 13.734.293.419,00, em 2014. Apesar dos dados apresentados não distinguirem a destinação dos recursos, se para Ensino Superior ou Técnico, é inegável que a implantação do FIES-Técnico, a partir de 2013, teve um forte impacto sobre os valores repassados tanto para o Sistema S, quanto para as IPES e IPEPTNM que aderiram ao FIES.

5.3.2.5 Bolsa-Formação

A iniciativa Bolsa-Formação tem como objetivo a ampliação da oferta de EPT com a abertura de vagas em redes públicas e privadas para a realização de cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC – e de técnicos de nível médio. Conforme registrado na Portaria nº 1.569, de 03 de novembro de 2011, que fixa as diretrizes para a execução da Bolsa-Formação, em seu segundo parágrafo, esta iniciativa do Pronatec visa potencializar a capacidade instalada das redes de educação profissional e tecnológica para:

- I – ampliar e diversificar a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país;
- II – integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica; e
- III – democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos prioritários. (BRASIL, 2011b, p.1).

Os dados de execução orçamentária do Pronatec, conforme demonstra a Tabela 10, são definitivos em demonstrar que a Bolsa-Formação foi a principal iniciativa do Programa tendo concentrado, segundo relatório do TCU (2015), 78% do total dos recursos. Além disso, foi a única com uma execução praticamente total dos recursos autorizados, chegando a 95% no período de 2011 a 2014, numa situação oposta daquela

⁹⁰ Dados obtidos em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acessado em 20 out. 2016.

que caracterizou a execução do orçamento das iniciativas voltadas exclusivamente para a ampliação da oferta pública, no caso a Expansão da Rede Federal e o Brasil Profissionalizado, nas quais foram executados, respectivamente, apenas 21% e 25% dos recursos previstos.

Tabela 10 – Execução orçamentária acumulada das iniciativas do Pronatec – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (milhões)

Iniciativas	Autorizado	Liquidado	Execução Orçamentária*
Bolsa-Formação	8.438	8.011	95%
Expansão da Rede Federal	7.240	1.520	21%
Brasil Profissionalizado	1.357	341	25%
Rede e-Tec	652	379	58%
Total	17.687	10.251	58%

* Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado
 Fonte: Siga Brasil e SETEC. TCU (2015, p. 6). Adaptação nossa.

Além da questão orçamentária, esta centralidade da Bolsa-Formação no escopo do Pronatec é referendada pelos dados apresentados por Marcelo Machado Feres, Secretário da SETEC/MEC, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 05 de maio de 2015. Ao apresentar um balanço da implantação do Pronatec durante a primeira gestão do Governo Dilma Rousseff – 2011 a 2014 –, Feres (2015) detalha que no âmbito da Bolsa-Formação foram realizadas mais de 4,3 milhões de matrículas, implementados cursos em 15.000 unidades de ensino espalhadas por mais de 4.000 municípios, envolvendo 18.000 unidades demandantes – compreendendo locais onde foram realizadas pré-matrículas no Programa – e 700 avaliações das unidades ofertantes realizadas in loco. Reforçando que alguns destes números serão aprofundados ao longo desta seção, a apresentação destes dados tem a função de dimensionar o impacto desta iniciativa no Programa, verdadeiro centro de gravidade que atraiu a maior quantidade dos recursos e envolveu uma grande rede de agentes públicos e privados em seu processo de execução.

A Bolsa-Formação estava presente na Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Pronatec, sendo regulamentada pela Portaria nº 1.569, de 03 de novembro de 2011, e posteriormente alterada pelas Portarias nº 185, de 12 março de 2012, nº 168, de 07 de março de 2013, nº 362, de 26 de abril de 2013, nº 1007, de 09 de outubro de 2013, nº 114, de 07 de fevereiro de 2014 e nº 817, de 13 de agosto de 2015. Estas alterações, apesar de manterem o desenho original da iniciativa, propunham adaptações para garantir, principalmente, o ingresso de novos ofertantes, no caso as IPES e IPEPTNM.

Detalhando esta ação do Pronatec, ela ocorre em duas modalidades distintas: Estudante e Trabalhador. A Bolsa-Formação Estudante é voltada para alunos devidamente matriculados nas redes públicas de Ensino Médio e se caracteriza pela oferta de cursos técnicos de nível médio, de forma concomitante, segundo o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Já a Bolsa-Formação Trabalhador atende trabalhadores, inclusive agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, beneficiários titulares e dependentes dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas, bem como adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, com a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada de, no mínimo, 160h e regulamentados pelo Guia Pronatec de Cursos FIC. A priorização deste público para a Bolsa-Formação Trabalhador, segundo o Documento Referência elaborado pelo MEC,

“[...] aspira ao resgate do sentido da educação como direito humano, além do direito social constitucionalmente estabelecido, uma vez que essas pessoas historicamente têm sido excluídas dos processos educacionais, agravando as desigualdades e a situação de vulnerabilidade social”. (BRASIL, 2012b, p. 5).

Ao priorizar os beneficiários do Programa Bolsa Família, a partir dos critérios de reincidência, escolaridade, faixa etária e capacidade de oferta do município, evidencia-se a intenção do Pronatec de promover a articulação entre diferentes ações do Estado, as quais visam à qualificação profissional das classes populares para uma possível inclusão social pelo acesso ao emprego. Porém, como conclui Cátia Guimarães, em reportagem que entrevistou Marise Ramos, o Programa mantém uma concepção de educação profissional muito estreita e, principalmente, “a versão atual dessa política está ignorando estudos que, segundo ela [se referindo a Marise Ramos], já mostram que essa população não tem conseguido sair do círculo da transferência de renda, tendendo a migrar de um programa assistencial para outro” (GUIMARÃES, 2014, p. 3).

Neste sentido, torna-se fundamental compreender melhor a dinâmica de execução da Bolsa-Formação que, na avaliação contida no Relatório da União – CGU nº 201406282, de 27 de agosto de 2014⁹¹, é descrita, como um “modelo de gestão flexível, descentralizado e colaborativo de prestação de serviços⁹² de EPT” (CGU, 2014, p. 3).

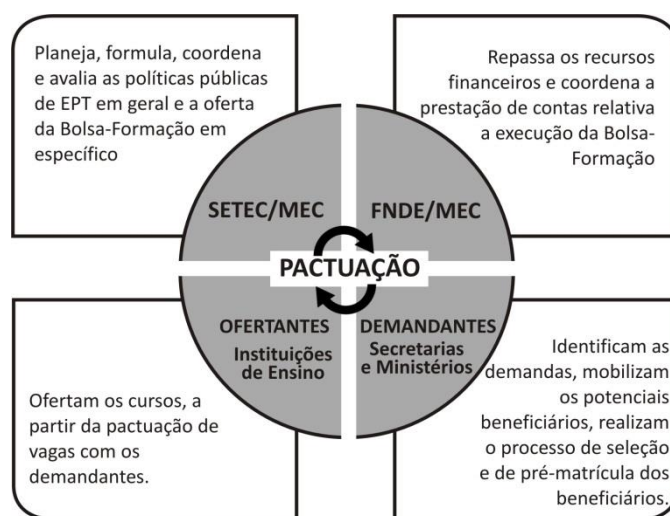
⁹¹ Este relatório examinou a Prestação de Contas Anual da SETEC/MEC referente ao ano de 2013, com foco na Bolsa-Formação.

⁹² Os processos envolvidos nesta redução dos direitos sociais, como a educação, a categoria de serviços foram apresentados no capítulo 2.

‘Flexível’ porque dispensa a realização de convênios, acordos ou contratos entre os órgãos públicos demandantes e as redes de ensino ofertantes, bastando a estas últimas firmar termo de adesão ou cooperação com o MEC se comprometendo a ofertar vagas gratuitas e prestar contas das matrículas realizadas. ‘Descentralizado’ “porque envolve parcerias entre a União, os Estados, Distrito federal e os Municípios com as redes de ensino de todas as esferas do governo (federal, estadual e municipal), públicas e privadas” (CGU, 2014, p. 3). ‘Colaborativo’, porque a participação dos envolvidos se dá de forma voluntária.

De forma geral, este modelo de gestão, denominado de ‘pactuação’, representado na Figura 1, propõe articulações entre instituições ofertantes e parceiros demandantes. Nessa configuração, a SETEC/MEC é responsável pela coordenação geral da iniciativa, cabendo ao FNDE o repasse e acompanhamento dos recursos. As Secretarias Estaduais e Municipais e os Ministérios são enquadrados na categoria “parceiros demandantes”, tendo como encargo “a identificação das demandas, a mobilização e seleção dos potenciais beneficiários, a realização da pré-matrícula dos beneficiários e seu acompanhamento durante a execução dos cursos” (BRASIL, 2013, p. 4). Já as “instituições de ensino ofertantes”, tanto públicas quanto privadas, além de realizarem os cursos, são responsáveis, também, pela divulgação dos mesmos e por informar aos beneficiários do Programa as possibilidades para o desenvolvimento de itinerários formativos.

Figura 1– Modelo de gestão da Bolsa-Formação



Fonte: SETEC/MEC (2013b, p. 4). Adaptação nossa.

Este processo de pactuação, que visa articular a oferta e a demanda de vagas dos cursos “considerando o perfil socioeconômico do público a que se destinam e as oportunidades de trabalho de cada setor de atividade econômico ou segmento profissional” (TCU, 2015, p. 10). Ele é descrito de forma simplificada pelo TCU (2015, p.10), contendo quatro etapas articuladas sequencialmente: (i) elaboração do mapa de demanda, no qual são coligidas as informações obtidas pelos Demandantes a partir da confecção de diagnósticos que identificam os requerimentos locais de qualificação profissional; (ii) elaboração de propostas de cursos e definição do número de vagas por parte dos Ofertantes, “baseados em fatores como capacidade ociosa, expertise pessoal e projeto estratégico de suas unidades”; (iii) aprovação dos cursos e vagas oferecidas pelos Demandantes e pela SETEC/MEC, levando em consideração os recursos orçamentários disponíveis para a ação; e (iv) publicação das turmas pelas instituições. Segundo o TCU, com esse fluxo que é todo realizado por meio do Sistec, “a SETEC, juntamente com os demais atores, define e homologa os cursos, a quantidade de vagas para cada ofertante, bem como as municipalidades contempladas”.

Para melhor articular e organizar este processo de pactuação foi estabelecido o conceito de ‘modalidades de demanda’, considerando características específicas dos demandantes, do público alvo, dos cursos e áreas geográficas, entre outros elementos. Segundo a CGU (2014), em 2013 eram 55 parceiros demandantes, entre os quais 13 ministérios, 06 secretarias vinculadas a órgãos federais e 26 secretarias estaduais e do Distrito Federal, contemplando 42 modalidades de oferta – ver Anexo A – caracterizadas como exclusiva, compartilhada ou prioritária. Como exclusiva se compreende a oferta de cursos específicos para o demandante, sem inscrição on-line, envolvendo públicos condicionados por “particularidades não integradoras com os demais beneficiários do Projeto”, como no caso de populações em situação de rua, militares e apenados em regime fechado (CGU, 2014, p. 30). A demanda compartilhada é aberta para todas as unidades demandantes que tiverem vagas pactuadas e a prioritária possui um prazo inicial na qual fica restrita a determinada unidade demandante e, posteriormente, torna-se compartilhada. É importante ressaltar que estas modalidades de demanda estão mais vinculadas aos demandantes, na seleção e caracterização de cursos, conforme as características dos públicos que buscam atingir, mas não correspondem, no polo da oferta, na abertura de turmas específicas pelas instituições de ensino.

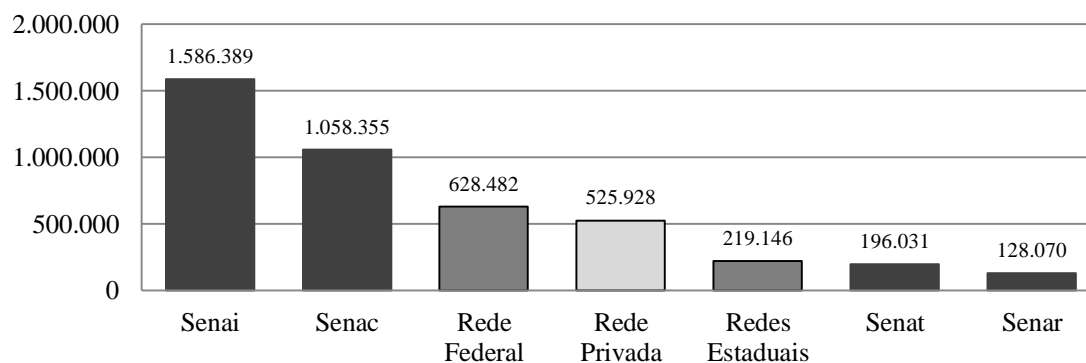
Procurando demonstrar as diferenças na operacionalização da oferta pelas instituições de ensino, o relatório da CGU esclarece que na Rede Federal todas as

turmas abertas no âmbito da Bolsa-Formação são específicas, não importando a modalidade da demanda, tendo em vista que os procedimentos envolvidos - como as matrículas, contratação de profissionais e prestação de contas - são realizados de forma diferenciada, paralela à gestão usual das instituições. Já os estabelecimentos do Sistema S “aproveitam os cursos permanentes (regularmente instituídos) para conceder bolsas-formação, ou seja, em uma mesma turma pode haver alunos do Sistema de Gratuidade, alunos que pagam pelo curso e alunos beneficiários da bolsa-formação” (CGU, 2014, p. 31).

Portanto, especialmente nas instituições vinculadas às Redes Privadas, pode ocorrer a formação de turmas que agrupem estudantes/trabalhadores com diferentes trajetórias educativas e profissionais e que acessaram os cursos pelas mais diversas motivações. Sem a devida preocupação pedagógica, estas diferenças podem gerar conflitos que contribuam para o insucesso dos estudantes, com reflexo nos índices de evasão dos cursos.

Apesar destes limites identificados na forma de pactuação dos cursos e vagas para a oferta da Bolsa-Formação e ampliando dados indicados anteriormente, foram realizadas 4.342.401 matrículas no período de 2011 a 2014, correspondendo a 53,48% do total de matrículas realizadas em todas as iniciativas do Pronatec. Ao distribuir estas matrículas pelas redes ofertantes – Gráfico 8 – fica evidenciada a concentração da oferta da Bolsa-Formação no Sistema S – SENAI, SENAC, SENAT e SENAR – que responde por 68,4% do total de matrículas, enquanto a Rede Pública – Federal e Estadual – absorve apenas 19,5% e a Rede Privada, 12,1%. É importante destacar que a Rede Privada passou a ofertar cursos nesta modalidade apenas a partir do final de 2013, o que demonstra a força que estas instituições passaram a ter na execução do Programa.

Gráfico 8 – Matrículas da Bolsa-Formação– Entidades ofertantes – Brasil – 2011-2014



Fonte: Simec. TCU (2015, p. 14). Adaptação nossa.

Este cenário, no qual as instituições privadas de Ensino Superior e de Educação Profissional Técnica de Nível Médio passam a ter um peso maior dentro do Pronatec é referendado ao se analisar a evolução do número de unidades de ensino que executam cursos no âmbito da Bolsa-Formação – Tabela 11. Nos dados registrados é possível perceber um impactante incremento de 174,6% no número de estabelecimentos da Rede Privada com cursos dentro desta iniciativa do Pronatec, passando de 193 unidades, em 2013, para 530 unidades, em 2014. Estes números adquirem maior relevo ao serem contrastados com a evolução da Rede Pública (Federal, Estadual e Municipal) e do Sistema S que, no mesmo período, cresceram 32,8% e 0,7%, respectivamente.

Tabela 11 – Evolução anual do número de unidades de ensino que ofertam cursos do Pronatec Bolsa-Formação – Brasil – 2011 e 2014

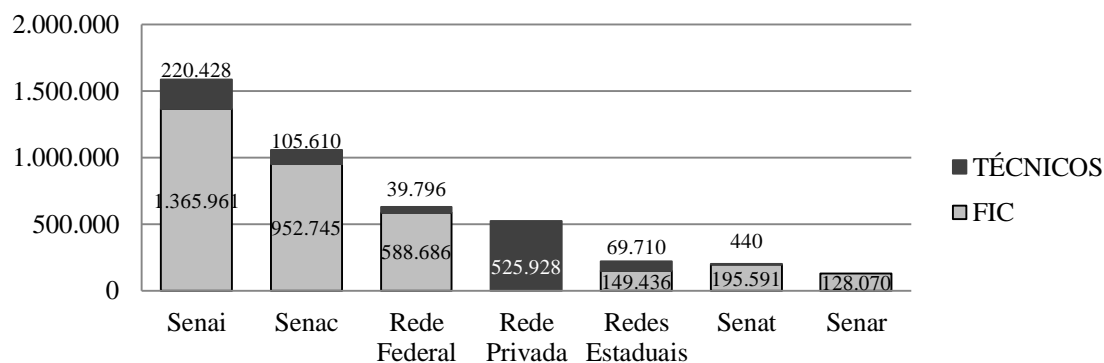
Redes de Ensino	2011	2012	2013	2014*
Rede Federal	24	318	345	380
Rede Estadual	-	321	316	496
Rede Municipal	-	-	3	6
Rede Privada	-	-	193	530
SENAI	124	448	457	473
SENAC	98	328	343	340
SENAT	-	47	117	112
SENAR	-	22	25	24
Total	246	1.484	1.799	2.361

* Dados relativos ao mês de maio de 2014.

Fonte: SETEC/MEC. CGU (2014, p. 5). Adaptação nossa.

Quanto aos cursos ofertados predominam os cursos FIC, que respondem por 77,84% das matrículas na Bolsa-Formação, enquanto os cursos Técnicos correspondem a 22,16% – Gráfico 9. A exploração destes dados permite inferir sobre a adaptação do tipo de curso ofertado à cultura institucional de cada uma das redes envolvidas e não, necessariamente, no atendimento de demandas de qualificação específicas identificadas nos diferentes arranjos produtivos locais. Neste sentido, o Gráfico 9 demonstra que no Sistema S predominam os cursos FIC, que respondem por 89% das matrículas chegando, como no caso do SENAR, a responder pela totalidade da oferta. Em contrapartida na oferta de cursos Técnicos destaca-se a Rede Privada, que concentra 54,67% das matrículas e desenvolve apenas este tipo de formação.

Gráfico 9 – Matrículas da Bolsa-Formação– Por tipo de cursos e entidades ofertantes – Brasil – 2011-2014



Fonte: Simec. TCU (2015, p. 14). Adaptação nossa.

Este cenário acaba por delinear uma situação na qual a proposição de cursos acaba sendo definida muito mais pelos ofertantes do que, efetivamente, pelos demandantes. Uma das causas deste fato está nas restrições orçamentárias do Governo Federal que levam a SETEC a não validar todas as vagas pactuadas, permitindo que, segundo argumenta a CGU (2014, p. 9), as redes de ensino ofertantes tenham uma “margem de discricionariedade na conversão das horas-aula homologadas em cursos definidos na pactuação, possibilitando que as ofertas de cursos ocorram nas modalidades ou regiões de maior interesse das unidades ofertantes e não, dos demandantes”. Esta pode ser uma das explicações para a predominância de cursos de baixo impacto tecnológico, em especial na oferta de cursos FIC, que, além de demandarem menor investimento em laboratórios e equipamentos para serem ofertados, possuem um caráter mais genérico, com currículos replicáveis – Figura 2.

Figura 2 – Cursos da Bolsa-Formação com mais matrículas – Brasil – 2013

Cursos de Formação Inicial e Continuada	Cursos Técnicos
Auxiliar Administrativo	Técnico em Segurança do Trabalho
Operador de Computador	Técnico em Informática
Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão	Técnico em Administração
Auxiliar de Recursos Humanos	Técnico em Logística
Recepcionista	Técnico em Enfermagem
Inglês Básico	Técnico em Mecânica
Auxiliar de Pessoal	Técnico em Eletrotécnica
Almoxarife	Técnico em Redes De Computadores
Manicure e Pedicure	Técnico em Contabilidade
Costureiro	Técnico em Edificações

Fonte: SETEC/MEC (2014, p. 26). Adaptação nossa.

Esta questão assume relevo em um estudo qualitativo realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome – SAGI/MDS – com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores do Pronatec-Brasil Sem Miséria – uma das modalidades de demanda do Programa voltada para atender as pessoas cadastrados no CadÚnico. Com dados coletados a partir de entrevistas individuais e com grupos focais realizadas em 12 municípios de três regiões – Sul-Sudeste, Norte-Centro-Oeste e Nordeste – que, em 2012, apresentaram maiores números de matrículas, o estudo está organizado a partir de três temas: perfil dos alunos, gestão municipal e unidades ofertantes. Ao avaliar a participação e atuação da gestão municipal na definição dos cursos que serão oferecidos pela Bolsa-Formação na modalidade em foco, a pesquisa identifica que, em muitos casos, os gestores municipais possuem um desconhecimento das demandas de qualificação efetivas para atender aos arranjos produtivos locais e, portanto, relegam para as unidades ofertantes este papel de definição dos cursos, gerando dois problemas principais:

O primeiro é que, sendo as unidades ofertantes a parte contratada, o seu empoderamento no processo decisório estratégico de cursos ofertados gera um potencial conflito entre o interesse público e o interesse da unidade em propor cursos sobre os quais já possuiu know-how e costume em ofertar (“oferta de prateleira”). O segundo problema é que o conhecimento do mercado (e conseqüentemente, a expertise na oferta) dessas unidades não têm um olhar necessariamente voltado ao público do Pronatec/BSM. (SAGI/MDS, 2014, p. 10).

Esta questão é reforçada pelo estudo da SAGI/MDS ao analisar que muitos ofertantes, e em especial o SENAI e o SENAC, que já possuem oferta de cursos e horários consolidados e estruturados, têm pouca margem de manobra e, em alguns casos, acabam por inverter a lógica e, ao invés de se adaptarem ao Programa, este é que acaba se adequando à oferta já tradicionalmente estabelecida. Este fato é mais agudo nos casos em que ocorre “um virtual monopólio da capacidade de oferta por apenas uma unidade no município, o que obviamente, reduz o poder de indicação por parte da gestão municipal”, gerando aquilo que o estudo denomina de “captura institucional do programa pelas unidades ofertantes” (SAGI/MDS, 2014, p. 10-11).

Outro ponto importante para ser explorado envolvendo os tipos de cursos e este processo de captura institucional do Pronatec pelas instituições ofertantes é, nos cursos da Bolsa-Formação Estudante, a retomada da concomitância para oferta da educação profissional técnica, separada e complementar ao Ensino Médio, pressupondo a existência de matrículas distintas. A proposta desta iniciativa consiste em que os

estudantes do Ensino Médio das redes públicas cursem a formação geral em suas escolas de origem e, em contra turno, desenvolvam a formação profissional, utilizando as estruturas públicas ou privadas instaladas na região.

Para além do fato de que desde o Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004, essa forma de oferta da EPT ter sido secundarizada pela priorização dada aos cursos integrados⁹³, a principal questão a ser avaliada reside nos impactos que a convivência com institucionalidades distintas pode gerar na aprendizagem dos estudantes. Muitas vezes existem diferenças significativas na estrutura física, equipamentos, recursos humanos, formas de gestão e no papel que essas instituições de ensino desenvolvem na sociedade, que podem influenciar no desenvolvimento das trajetórias dos estudantes e, também, criar falsas dicotomias, que ao desconsiderar os contextos históricos e sociais, acabem por valorizar o polo privado como modelo de eficiência em comparação com o público.

Esta preocupação está presente no Documento Referência para a Concomitância no Pronatec, elaborado pela SETEC/MEC, com o objetivo de estabelecer um conjunto de pressupostos para a formatação de uma concepção de concomitância que deveria servir de base para as articulações entre o Ensino Médio e os cursos técnicos no escopo do Programa. De forma ampla, o documento define que “a concomitância pressupõe efetiva articulação com vistas a atender ao disposto na legislação, bem como a assegurar a necessária integração entre a formação científica básica e a formação específica, na perspectiva da formação integral” (SETEC/MEC, 2012b, p. 8).

Fica evidente a contradição entre os limites da concomitância, em especial o desenvolvimento pelo mesmo estudante de trajetórias formativas distintas em termos de currículo, ambiente institucional e corpo docente, entre outros fatores, e a utilização de um discurso teórico fundamentado nos princípios da formação integrada. Neste sentido, o documento remete para a elaboração de um projeto pedagógico unificado, fruto de “um processo dinâmico, participativo e contínuo entre os agentes formadores”, que

⁹³ O Ensino Médio Integrado é caracterizado, entre outros elementos, pela articulação entre conteúdos do Ensino Médio e da formação profissional, que devem ser trabalhados de forma integrada durante todo o curso, e pela oportunidade de elevar a escolaridade simultaneamente com a aquisição de uma formação específica para a inclusão no mundo do trabalho. Essa prioridade para o Ensino Médio Integrado como caminho para o desenvolvimento da qualificação profissional pode ser identificada, por exemplo, na Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que cria os Institutos Federais, ao definir, em seu Art. 7º, parágrafo I, “ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos” como um de seus objetivos principais. Sobre este tema ver FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS (2005) e RAMOS (2011).

propicie o “acesso ao conhecimento das inter-relações existentes entre o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura” (SETEC/MEC, 2012b, p. 9). Ou seja, são incorporados temas e expressões característicos do debate que referendou a constituição do Ensino Médio Integrado, como formação para o mundo do trabalho e a integração curricular a partir do eixo trabalho-ciência-tecnologia-cultura, mas articulados a uma modalidade de oferta, a concomitância, que inclusive etimologicamente, remete para a coexistência simultânea de processos separados e hierarquicamente diferenciados, no caso específico, a formação geral e a formação profissional.

Estes limites entre a proposta teórica e a prática efetiva da concomitância no âmbito da Bolsa-Formação Estudante ficam latentes no próprio documento em análise ao afirmar que “a qualidade social e a efetividade da oferta do curso técnico concomitante ao ensino médio está diretamente relacionada à construção e desenvolvimento de um projeto pedagógico que dê conta da formação integral do sujeito” (SETEC/MEC, 2012b, p. 15). Portanto, para superar a tendência disruptiva entre a formação geral e profissional que caracteriza a concomitância, é indicada uma integração futura entre as instituições ofertantes como forma de propiciar unidade ao processo, portanto, reconhecido como desarticulado em seu início. Neste sentido, torna-se pertinente o diálogo com Marise Ramos que, ao avaliar o molde previsto para a oferta concomitante de formação técnica paralela ao Ensino Médio, conclui que este “exigiria uma unidade político-pedagógica interinstitucional. Isto não é fácil, posto que, se numa mesma escola esta unidade é sempre um desafio, quanto mais não o seria quando implicam duas instituições” (RAMOS, 2008, p. 550). Para a autora (2008), a concomitância poderia ser uma alternativa emergencial, como uma etapa de transição para a oferta integrada e não um fim em si mesmo.

Todos os elementos até agora trabalhados evidenciam uma intrincada trama entre os agentes demandantes e ofertantes e as diferentes concepções em disputa na Bolsa-Formação em que são agregados novos fios quando se inclui as questões de execução financeira, especialmente devido ao volume de recursos envolvidos. Na Tabela 12 são apresentados os dados da execução orçamentária da Bolsa-Formação durante o período de 2011 a 2014.

Tabela 12 – Execução orçamentária da Bolsa-Formação – Brasil – 2011 e 2014 – Em Reais (mil)

Bolsa-Formação	Autorizado	Liquidado	Execução Orçamentária*
2011	460.530	442.603	96%
2012	1.251.774	1.187.097	95%
2013	2.889.485	2.611.594	90%
2014	3.836.100	3.769.241	98%
Total	8.437.889	8.010.536	95%

* Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado

Fonte: Siga Brasil e SETEC. TCU (2015, p. 8). Adaptação nossa.

É possível observar que as taxas de crescimento anual ao longo do período foram positivas, com destaque nos anos de 2012 e 2013 que, em relação ao ano anterior, obtiveram um incremento nos recursos liquidados de 168,2% e 119,9%, respectivamente. Além disso, toma posição de destaque a execução orçamentária que apresentou uma taxa média de 95% em relação aos recursos autorizados⁹⁴.

Estes dados de execução orçamentária se referem aos recursos repassados para as instituições ofertantes visando atender a totalidade das despesas de custeio das vagas incluindo, além dos profissionais envolvidos nos cursos no âmbito da Bolsa-Formação, “a assistência estudantil a beneficiários, os insumos, incluindo materiais didáticos, materiais escolares gerais e específicos e uniformes, quando adotados pelas instituições ofertantes, e, por opção da instituição, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários” (SETEC/MEC, 2013b, p. 4). Segundo Gallindo, Feres e Schroeder (2015, p. 27), existem duas formas de repasse de recursos no âmbito da Bolsa-Formação, “o pagamento de mensalidades dos estudantes no caso das instituições privadas mediante confirmação mensal da frequência dos estudantes e repasse de recursos correspondentes ao custo total do curso por estudante [...] no caso das redes públicas e dos serviços nacionais de aprendizagem”.

Essas transferências aparecem de forma mais geral no Artigo 6º da Lei 12.513/2011, que institui o Pronatec, indicando, em seu parágrafo 1º, que elas dispensam a realização de convênios, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento, mantendo a obrigatoriedade de prestação de contas e, em seu parágrafo 4º, que os recursos serão repassados de acordo com o número de alunos cujas matrículas tenham sido informadas no Sistec. Posteriormente, um conjunto de Portarias da SETEC/MEC e

⁹⁴ Para uma análise comparativa destes dados em relação às demais iniciativas do Pronatec, retomar a Tabela 10.

Resoluções do FNDE⁹⁵ passam a regulamentar estas transferências, estabelecendo procedimentos e valores para a definição dos recursos a serem repassados às instituições ofertantes da Bolsa-Formação, mas o desenho básico permanece o mesmo e sobre ele recairá a maior parte da análise.

São concebidas, assim, três formas distintas de definição e repasse de recursos que se relacionam diretamente com a rede ofertante e o tipo de cursos oferecido pela Bolsa-Formação: (i) para a Rede Federal e para o Sistema S realizarem cursos FIC e Técnicos de nível médio, na forma concomitante; (ii) para as Redes Públicas e para o Sistema S ofertarem Cursos Técnicos na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, podendo ser nas formas concomitante ou integrada; e (iii) para as Redes Públicas, para o Sistema S e para as Instituições Privadas realizarem cursos Técnicos de nível médio, na forma subsequente.

No primeiro formato o montante de recursos a serem transferidos baseava-se nas vagas pactuadas, convertidas em horas-alunos e, posteriormente confirmadas pelas matrículas registradas no Sistec. A definição de ‘hora-aluno’ sofreu alterações ao longo das diferentes Resoluções do FNDE que tratam da matéria, mas manteve seu teor original, apresentado na Resolução nº 61/2011 que a define como

[...] o custo médio dos cursos nos diversos eixos tecnológicos e modalidades da educação profissional e tecnológica [...] e seu valor abrange todas as despesas de custeio de vagas, inclusive a remuneração de profissionais envolvidos nas atividades do programa, a prestação de assistência estudantil a beneficiários [...] e o cumprimento de todas as responsabilidades atribuídas aos parceiros ofertantes. (BRASIL, 2011, n.p.).

O total de horas-aluno será obtido multiplicando-se o número de vagas ofertadas e registradas no Sistec pela carga horária de cada curso, com a hora-aluno correspondendo sempre a 60 minutos e com valor fixo de R\$ 10,00 (§2º, §3º e §4º, Art. 8º, Portaria nº 61/2011⁹⁶). Este valor sofreu apenas uma variação ao longo do período em análise, conforme registrado nas Resoluções nº 66/2011 e 72/2011, do FNDE, relacionada, respectivamente, à transferência de recursos para o Sistema S e para a Rede

⁹⁵ As Portarias SETEC/MEC já foram citadas anteriormente nesta seção, na página 234. As Resoluções do FNDE que regulamentam o repasse de verbas são as seguintes: 61/2011, 62/2011, 66/2011, 72/2011, 74/2011, 03/2012, 04/2012, 23/2012, 33/2012, 06/2013, 07/2013, 08/2013, 30/2013, 39/2013, 50/2013, 55/2013, 02/2014 e 03/2014.

⁹⁶ Esta Resolução se refere especificamente a transferência de recursos da Bolsa-Formação para o Sistema S, porém o texto se repete na Portaria 62/2011, que se refere a transferência para a Rede Federal, em seu Artigo 6º. Para evitar repetições foi feita a opção por referir no corpo do texto apenas a Portaria que foi editada por primeiro, procedimento que será adotado na continuidade desta seção.

Federal, quando foi reduzido para R\$ 8,50 e feita indicação de sua destinação, sendo R\$ 8,00 para o custeio das vagas e remuneração de profissionais envolvidos e R\$ 0,50 para a assistência estudantil. Posteriormente, as Resoluções 3/2012 e 4/2012 retomam o valor de R\$ 10,00 e sem a definição de destinação, retomando o padrão inicial e que se manteve como referência desde então e foi adotado quando do ingresso das Redes Estaduais, Distrital e Municipais, regulado pela Resolução nº 23, de 28 de junho de 2012.

No segundo formato, que define procedimentos para as Redes Públicas, focalizando nas redes estaduais, distrital e municipais, e o Sistema S ofertarem Cursos Técnicos na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, podendo ser nas formas concomitante ou integrada, foram mantido praticamente os mesmos procedimentos que a forma anterior, diferenciando a metodologia para a definição da hora-aluno. Neste caso, não existe um parâmetro de custo pré-definido, sendo o valor da hora-aluno apresentado pelos parceiros ofertantes e aprovado pela SETEC/MEC, a partir de acordo específico para cada curso.

O terceiro formato agrupa a oferta de cursos subsequentes e apresenta dois procedimentos distintos, relacionados às características das redes ofertantes. No caso das Redes Públicas, em especial as redes estaduais, distrital e municipais, e o Sistema S, a transferência de recursos para os cursos técnicos subsequentes segue os procedimentos anteriormente descritos, com o pagamento relativo ao total de horas-alunos, cujo valor unitário é definido mediante acordo entre ofertante e a SETEC/MEC que leva em consideração os custos de cada curso. Já as Instituições Privadas habilitadas para esta modalidade de curso recebem recursos referentes ao pagamento de mensalidades, cujo valor é apresentado no momento da pactuação e deve ser aprovado pela SETEC/MEC e será feito, segundo o Artigo 3º da Resolução nº 50/2013, do FNDE, “por matrícula, diretamente em conta corrente aberta pelo FNDE, [...] mediante autorização expressa em Termo de Compromisso assinado pelo bolsista”. Portanto, não existe um limite ou parâmetro para o estabelecimento do valor de cada curso, apenas uma indicação, na Portaria nº 168/2013, do MEC, no § 1º do Artigo 67, que aponta para que “o valor da mensalidade prevista no caput deste artigo incluirá os encargos educacionais cobrados aos estudantes não-bolsistas e considerará todos os descontos regulares oferecidos pela instituição, inclusive aqueles em virtude de pagamento pontual”.

Neste ponto é importante dialogar com o relatório da CGU (2014) que alerta para dificuldade de estabelecimento de custos padronizados à oferta dos cursos da

Bolsa-Formação, e que pode ser estendido para outras iniciativas do Pronatec, tendo em vista que são utilizados critérios diferenciados para o cálculo de valor conforme a rede ofertante. Analisando a metodologia utilizada pela Setec/MEC para calcular o custo médio da bolsa para as redes ofertantes, excetuando-se a rede privada, o CGU conclui que “as planilhas de preços dos ofertantes citados [Redes Públicas e Sistema S] são genéricas, agregadas por Estado e não detalhadas por custos unitários. Além disso, desconsideram-se especificidades de cada curso ofertado” (CGU, 2014, p. 42).

Em relação ao Sistema S, a CGU (2014, p. 42) identifica que: (i) as planilhas não apresentam relação de itens uniforme para a definição de custos, destacando o exemplo da planilha apresentada pelo SENAC que “considera o pagamento de contribuição à Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e a Federações não especificadas no valor R\$ 87,5 milhões, sem justificar o motivo do gasto, dado que o SENAC aderiu ao Pronatec de forma voluntária”; e (ii) o valor gasto em todos os tipos e modalidades de curso é considerado, inclusive educação superior, apesar da Bolsa-Formação se ater a cursos FIC, técnicos concomitantes, subsequentes e integrados, este último para a Educação de Jovens e Adultos. Este segundo problema, a inclusão de todos os níveis e modalidades na definição do curso da Bolsa-Formação, também ocorre nas planilhas de custos relativas à Rede Federal.

Referente à Rede Privada, conforme indicado anteriormente, as negociações quanto ao custo são relativas a cada curso, tendo como base o estabelecimento pela Setec de valores máximos para cada eixo tecnológico, mas estes últimos são definidos “com base nos valores propostos pelas instituições que já aderiram à Bolsa-Formação e não com base nos elementos que compõem o custo total do curso por estudante” (CGU, 2014, p. 36). Com este procedimento a Setec acaba por definir custos diferenciados para cada um dos eixos tecnológicos, e com isso responde ao que está definido no Artigo 6, § 5º da Lei 12.513/2011, porém, ao não realizar “pesquisa prévia sobre as mensalidades de cursos já existentes para definição dos limites máximos traz risco à concessão de bolsas-formação a custos elevados, além do necessário para a prestação eficiente do serviço educacional” (CGU, 2014, p. 36). Agrega-se a isto a necessidade que esta definição de valores das mensalidades para os cursos, por parte das instituições privadas, leve em consideração também a inexistência de inadimplência. Estas preocupações tomam corpo quando os técnicos da Controladoria (2014) apresentam dados relativos aos custos das matrículas aprovadas pela Setec para a oferta de curso Técnico em Segurança de Trabalho no Colégio/Universidade Nove de Julho, em 2013,

no valor de R\$ 7.080,00 por aluno, representando um montante de R\$ 5,40 por hora-aula, enquanto, para o mesmo curso, na mesma instituição e no mesmo período, a matrícula para o público que não era da Bolsa-Formação era de R\$ 5.760,00, perfazendo uma hora-aula de R\$ 4,80. Somente neste caso, que envolveu a realização de 12 cursos e 958 estudantes, foram desembolsados R\$ 1.264.560,00 a mais do que a oferta regular do curso, sem considerar, neste caso, a inadimplência.

Esta adoção de formas diferenciadas de definição do custo para a execução dos cursos da Bolsa-Formação, na conclusão da CGU

[...] dificulta a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho e emprego e renda e não permite a identificação de um padrão mínimo de qualidade entre os gastos realizados pelas instituições de ensino em relação ao valor transferido pelo FNDE. Também não permite identificar se há desperdícios de recursos públicos e se a instituição de ensino recebe valores suficientes para prestar serviço de qualidade. (CGU, 2014, p. 40 e 41).

Estas constatações da CGU evidenciam um descontrole no repasse de recursos para as redes ofertantes e, principalmente, remetem para a necessidade de que, no momento do desenho das políticas públicas estejam previstos mecanismos que possibilitem um controle social efetivo sobre os programas e planos, para além dos que já existem, como é o caso da própria Controladoria. Além disso, os agentes privados que realizam procedimentos em desacordo com as determinações definidas nos programas, ocasionando um uso irregular de recursos públicos, devem ser diretamente responsabilizados e sofrer as sanções adequadas.

Uma das formas de tentar dar mais transparência aos procedimentos do Programa e ocupando uma posição de destaque no desenvolvimento dos cursos Técnicos Subsequentes relativos à Bolsa-Formação, a criação do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – Sisutec – pela Portaria nº 671/2013, do MEC, buscou viabilizar o acesso dos estudantes nas instituições públicas e privadas de Ensino Superior que ofertam as vagas gratuitas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Segundo dados apresentados pelos técnicos do TCU, “obtidos no Simec, em 2013 e 2014 foram matriculados cerca de 630 mil alunos, sendo que as escolas técnicas e as IES privadas são responsáveis por 84% dessa oferta.” (TCU, 2015, p. 16).

O movimento de matrículas impulsionado pelo Sisutec foi responsável pela ampliação da participação das Entidades Privadas dentro do Pronatec e, em específico, na iniciativa da Bolsa-Formação, com um incremento de 44,50% no repasse de recursos federais considerando o biênio 2014/2015 – Tabela 13.

Tabela 13 – Repasses Federais para Entidades Privadas – Bolsa Curso Técnico Subsequente para Alunos da rede Privada – Brasil – 2013 e 2015

Ano	Nº entidade	Valor Repassado (R\$)
2013	105	51.681.163,63
2014	512	644.920.316,54
2015	518	931.961.313,70

Fonte: INEP/MEC

Analisando as questões envolvendo a execução do Bolsa-Formação, o TCU alerta para a existência de alguns procedimentos de controle previstos nos diplomas legais objetivando a sua correta execução. Neste sentido, as Redes Públicas e o Sistema S devem revalidar as matrículas pactuadas, base de cálculo do montante a ser repassado, no momento que cada curso atingir 20 a 25% da carga horária total prevista, visando “restringir o repasse de recursos, o qual permite somente o cômputo dos valores referentes àqueles alunos que estejam frequentando efetivamente as aulas” (TCU, 2015, p. 11). Porém, este controle acaba perdendo força no momento em que, dentro do limite previsto (20 a 25% da carga horária do curso), é permitida a substituição dos estudantes com a intenção de “minimizar o prejuízo da instituição ofertante com os custos fixos do curso em andamento”, tendo em vista que, indiferente do número de alunos frequentes, o ofertante tem a obrigação de cumprir com a carga horária total pactuada (TCU, 2015, p. 11). Soma-se a isto o fato de que, “visando à sustentabilidade dos cursos, nos casos de desistência após o período de substituição, o repasse dos recursos pelo MEC correspondente ao restante do curso continuará a ser feito” (TCU, 2015, p. 11). Neste caso, o saldo de recursos, a diferença entre as matrículas pactuadas e as efetivamente realizadas, deve ser reprogramado para os anos seguintes em despesas previstas pela lei do Pronatec. Porém, como alerta o TCU em sua análise sobre os procedimentos de prestação de contas dos recursos recebidos pelas entidades ofertantes da Bolsa-Formação, como a

[...] reprogramação do saldo não gera automaticamente, no sistema, um registro de uma nova obrigação de prestar contas relacionadas ao montante

reprogramado e nem fica registrada a pendência da prestação de contas em relação ao saldo remanescente, [...] na prática a instituição fica desobrigada a prestar contas do saldo remanescente. (TCU, 2015, p. 18).

Esta questão se desdobra também sobre os recursos destinados à Assistência Estudantil, que visa subsidiar a alimentação e o transporte dos estudantes da Bolsa-Formação, com exceção dos matriculados em cursos subsequentes das redes privadas. Apesar de compor o valor da hora-aluno, não existe nenhuma normatização específica e nem definição de percentuais que devam ser destinados para este fim, apesar de, segundo o TCU (2015), em algumas entrevistas realizadas, gestores da SETEC e das unidades ofertantes informarem que utilizam como referência para este fim o valor de R\$ 2,00. Porém, não existe nenhum protocolo de prestação de contas dos recursos da Assistência Estudantil, apesar do peso que este tipo de auxílio pode representar para a permanência dos estudantes no curso, ainda mais quando pensamos no público priorizado pela Bolsa-Formação.

Nova camada de questionamento surge quando é analisado o fato, investigado pelo TCU (2015), das instituições ofertantes continuarem a receber o valor de R\$ 10,00 integralmente mesmo para os alunos desistentes após o prazo previsto para realizar a substituição do beneficiado pela Bolsa-Formação. Com isso, concluiu o órgão de controle externo do Governo Federal, a ausência de procedimentos específicos para estes recursos, “acarreta distorções na operacionalização do Programa, tendo em vista a apropriação indevida, pelos ofertantes, de parte dos valores da assistência estudantil não destinada a beneficiários” (TCU, 2015, p. 12).

Um fator preponderante para a ocorrência de distorções na execução da Bolsa-Formação indicado pela CGU (2014) e, posteriormente, reafirmado pelo TCU (2015), reside no fato de que o único parâmetro para os processos de avaliação do Pronatec é o número de matrículas realizadas. Segundo a CGU (2014, p. 13), “este indicador não permite avaliar os impactos sociais e econômicos que se pretende obter com a realização do Projeto, na perspectiva tanto da inserção do egresso no mundo do trabalho, como da continuidade dos estudos”.

Este fato fica agravado quando todas as informações de matrículas são condensadas no Sistec, que, como apontou o relatório da CGU (2014, p. 13), tem

[...] apresentado problemas de acesso e de confiabilidade de dados”, além de não possuir uma base de dados integrada com outros sistemas que operam a Bolsa-Formação, em especial, o Sisutec, gerando o que a Controladoria

qualificou de “‘ilhas de informação’ que dificultam a consolidação dos resultados do Programa no exercício avaliado (CGU, 2014, p. 13, grifo do autor).

Apesar de a SETEC ter iniciado, em 2014, a implantação de procedimentos para integrar essas bases de dados, permitindo o cruzamento de informações gerenciais de forma mais integrada, o TCU, em seu relatório realizado em 2015, reafirma a continuidade dos problemas e afirma que “há indícios de que a governança do sistema apresenta deficiências estruturantes colocando em risco a própria gestão do Pronatec” (TCU, 2015, p. 37).

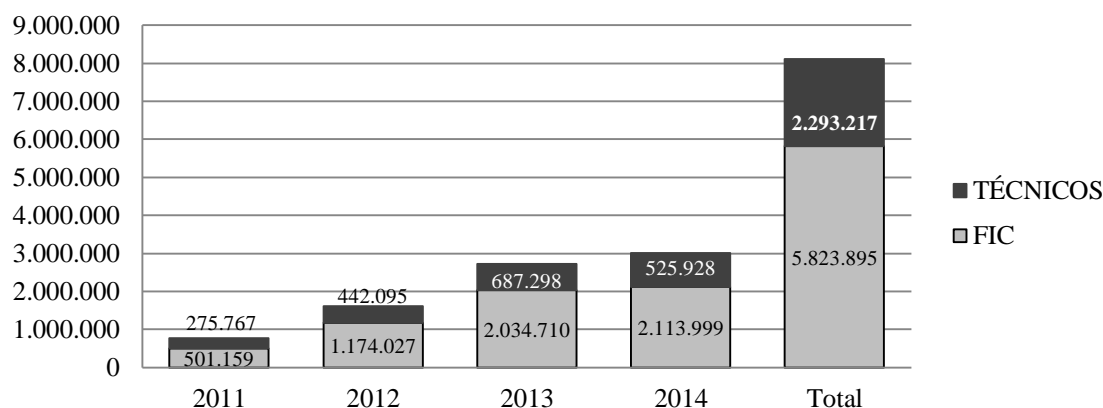
Os elementos elencados na análise da Bolsa-Formação demonstram a importância desta iniciativa para o Pronatec e como ela se constitui de movimentos conflitantes. Se, de um lado, é possível identificar a ampliação significativa do acesso a vagas públicas e gratuitas em cursos de qualificação profissional que, somados a outros programas sociais, buscavam estabelecer uma política de inclusão mais efetiva, em especial para populações que historicamente não costumam ser objeto de processos mais integralizados, por outro, ocorre a partir do repasse massivo de recursos para instituições privadas sem o devido acompanhamento e controle público sobre a sua destinação efetiva e o impacto na qualidade dos cursos ofertados.

Visando ampliar estas questões, adicionando uma perspectiva de conjunto, na próxima subseção serão analisados dados de matrícula e de financiamento que reforçam informações e processos apresentados de forma isolada na análise das diferentes iniciativas do Pronatec. Soma-se a este objetivo a avaliação da forma de gestão do Programa, com a descrição de sua arquitetura e os principais sujeitos envolvidos.

5.3.2.6 As iniciativas em conjunto: consolidação de dados e a organização da gestão do Pronatec.

Estabelecer uma visão da ação conjunta das iniciativas que constituem o Pronatec, em especial o movimento de matrículas e o repasse de recursos, permite consolidar elementos que estavam dispersos ao longo da análise individualizada realizada anteriormente e, com isso, tornar mais evidentes processos que antes estavam apenas delineados. Neste sentido, o Gráfico 10 apresenta o total de matrículas realizadas durante os anos de 2011 a 2014, considerando todas as iniciativas do Programa.

Gráfico 10 – Matrículas Totais Pronatec – Por tipo de cursos – Brasil – 2011-2014



Fonte: MEC. GOMES (2016, p. 10). Adaptação nossa.

É possível verificar que no total acumulado no período foram realizadas 8.117.112 matrículas, superando a meta anunciada em seu lançamento de 8 milhões, sendo que 71,7% correspondem a cursos FIC e 28,3% a cursos Técnicos nas diferentes modalidades que integram esta oferta no Programa.

Quando esses dados de matrícula são abertos e distribuídos pelas redes ofertantes – Tabela 14 – a supremacia da oferta privada fica evidente, com o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAT e SENAR) respondendo por 68,45%, e as Redes Privadas (Escolas Técnicas e IES), por 6,49%, que somadas corresponde a praticamente 75% do total, enquanto as Redes Públicas (Federal, Estadual/Distrital e Municipal) absorveram apenas 25,06% das matrículas realizadas.

Tabela 14 – Matrículas Totais do Pronatec – Por Rede Ofertante – Brasil – 2011 e 2014

Rede Ofertante	Matrículas	%
Escolas Técnicas Privadas	160.588	1,98
IES Privadas	366.201	4,51
Instituições Municipais	146	0,01
Rede Federal	1.426.682	17,57
Redes Estaduais	607.602	7,48
SENAC	2.222.521	27,37
SENAI	3.011.759	37,09
SENAR	128.081	1,58
SENAT	196.028	2,41
Total	8.119.608	100

Fonte: MEC. GOMES (2016, p. 9). Adaptação nossa.

Segundo dados apresentados por GOMES (2016), em estudo técnico realizado para a Câmara dos deputados sobre o Pronatec, estas matrículas quando agrupadas segundo o tipo de curso apresenta algumas variações importantes. Agregando dados no

período de 2011 a 2015, a autora indica que 85,7% das matrículas em cursos FIC foram computadas para o Sistema S, com destaque para o SENAI que absorveu quase metade, 46,2%, do total desta modalidade de oferta, enquanto as Redes Públicas, em conjunto, foram responsáveis apenas por 14% das matrículas. O quadro sofre alterações quando, para o mesmo período, é observada a oferta de cursos Técnicos na qual predominam as Redes Públicas que, em conjunto, responderam por 55,6% do total, com destaque para os Institutos Federais que ofertaram 34,6% das matrículas. Completando a oferta de cursos técnicos, as redes privadas (Escolas Técnicas e IES) foram responsáveis por 20,6% e o Sistema S por 23,4%⁹⁷.

É possível inferir a partir desses dados a supremacia do Sistema S na oferta dos cursos do Pronatec, em especial em relação aos cursos FIC que foi a modalidade predominante no Programa. Este fato refletiu diretamente na repartição dos recursos como demonstra a análise da ação orçamentária 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica –, criada para viabilizar recursos para a execução do Programa, em especial para a oferta da Bolsa-Formação.

Tabela 15 – Transferência de Recursos Federais – Ação 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica – Pronatec – Total, Sistema S, Governos Estaduais e Fundações – 2011/2015 – Em reais

Ano	Sistema S (em R\$)	%	Governos Estaduais (em R\$)	%	Fundações (em R\$)	%	Total (em R\$)
2015	1.321.393.229,20	94,2	64.545.862,16	4,6	16.704.814,81	1,2	1.402.643.906,20
2014	2.581.208.152,00	93,3	153.629.300,00	6,0	17.311.944,00	0,7	2.552.149.396,00
2013	2.065.021.070,00	89,5	240.242.150,00	10,4	2.921.000,00	0,1	2.308.184.220,00
2012	1.241.426.564,50	93,0	76.754.000,00	5,8	15.530.200,00	1,2	1.317.754.564,50
2011	208.261.704,50	100	---	---	---	---	208.261.704,50

Fonte: Portal da Transparência/CGU/Governo Federal

Na Tabela 15, que apresenta a evolução da destinação de recursos para esta ação durante o período de 2011 a 2015, é possível observar que o Sistema S foi responsável por absorver, na média do período, 94% do total de recursos, que corresponde a praticamente 7,5 bilhões de reais, enquanto as Redes Estaduais, em conjunto, foram contempladas com pouco mais de 500 milhões de reais⁹⁸.

⁹⁷ A soma dos percentuais apresentados pela autora não corresponde a 100%. As pequenas diferenças, 0,3%, nos cursos FIC, e 0,4%, nos cursos Técnicos, podem ser debitadas ao arredondamento realizado pela autora para facilitar a leitura dos dados e não interferem na análise proposta.

⁹⁸ Esta ação está relacionada à transferência direta de recursos para as instituições ofertantes, não contemplando, portanto, a Rede Federal que opera de forma diversa, com a descentralização orçamentária.

Desdobrando os recursos pelas instituições integrantes do Sistema S que receberam recursos provenientes da Ação 20RW – Tabela 16 – é possível perceber a concentração de recursos no SENAI e no SENAC que, na média do período, absorveram, respectivamente, 60,78%, e 34% dos recursos orçamentários, enquanto SENAR e SENAT, em conjunto, obtiveram, em média, pouco mais que 5%.

Tabela 16 – Transferência de Recursos Federais - Ação 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica – Pronatec – Total e Instituições do Sistema S – 2011/2015 – Em reais (por mil).

Ano	SENAI	%	SENAC	%	SENAT	%	SENAR	%	TOTAL
2015	823.000,00	62,3	430.000,00	32,6	30.000,00	2,2	38.393,22	2,9	1.321.393,22
2014	1.553.903,80	59,0	836.137,03	33,0	120.953,79	5,0	70.213,53	3,0	2.581.208,15
2013	1.161.133,06	56,3	719.096,76	34,8	127.769,06	6,2	57.022,19	2,7	2.065.021,07
2012	807.426,33	66,0	383.179,73	29,9	12.530,20	1,0	38.290,30	3,1	1.241.426,56
2011	125.517,51	60,3	82.744,19	39,7	---	---	---	---	208.261,70

Fonte: Portal da Transparência/CGU/Governo Federal

Esta significativa concentração de recursos no Sistema S é consequência direta da mudança ocorrida no seu enquadramento institucional que, de acordo com o artigo 20 da Lei 12.513/2011, passa a integrar o sistema federal de ensino mantendo, porém, “autonomia para a criação e oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, mediante autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade, resguardada a competência de supervisão e avaliação da União” (BRASIL, 2011, n.p.). Dessa forma, segundo artigo 6º da mesma Lei, a união fica autorizada a “transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação” (BRASIL, 2011, n.p.). E, como registra o parágrafo 1º do referido artigo, “as transferências de recursos de que trata o caput dispensam a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos” (BRASIL, 2011, n.p.).

Ainda nessa direção, na Resolução/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011, que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos para a oferta de Bolsa-Formação pelo Sistema S, em seu artigo 2º, refere que os recursos serão transferidos de forma semestral, diretamente ao departamento nacional de cada serviço nacional de aprendizagem, por intermédio da assinatura de Termo de Adesão à Bolsa-Formação, “sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou

instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos na forma e no prazo estabelecidos no Capítulo V desta resolução” (Brasil, 2011, n.p.). Apesar da regulação da transferência de recursos para o Sistema S ter sofrido alterações ao longo do período de execução do Pronatec, a desobrigação de estabelecer algum tipo de instrumento de contrato permaneceu, apenas tendo sua redação e localização alterada pela Resolução FNDE nº 07, de 20 de março de 2013, passando a corresponder aos Artigos 4º e 5º.

Esta nova conformação do Sistema S permitiu uma maior agilidade na transferência de recursos e, com isso, estas instituições passaram a concentrar uma fatia significativa dos recursos federais, isto sem contar as transferências relativas à Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral (RLCC). Desta forma, como indica a Tabela 17, o percentual correspondente à participação dessas entidades sobre o total de recursos federais repassados para entidades sem fins lucrativos – enquadramento dessas instituições no orçamento da União – sofreram incrementos significativos.

Tabela 17 – Transferência de recursos federais para entidade sem fins lucrativos – Total, SENAI e SENAC – 2009/2015 – Em reais

Ano	Total (R\$)	SENAI (R\$)	% sobre total	SENAC (R\$)	% sobre total
2009	3.844.950.930,95	10.761.363,39	0,27	1.007.500,00	0,02
2010	5.390.872.610,35	13.180.460,65	0,24	1.406.810,43	0,02
2011	5.401.112.708,56	134.675.627,16	2,49	83.744.193,50	1,54
2012	7.187.439.254,42	813.789.004,18	11,32	383.179.733,50	5,33
2013	9.582.561.317,49	1.163.126.501,47	12,13	719.096.760,00	7,50
2014	10.539.464.686,46	1.556.802.568,59	14,77	836.137.030,00	7,93
2015	8.265.850.139,85	823.533.726,25	9,96	430.000.000,00	5,2

Fonte: Portal da Transparência/CGU/Governo Federal

No caso do SENAI este crescimento significou a passagem de apenas 0,27%, em 2009, que correspondia a 10,7 milhões de reais, para, em 2014, abarcar 14,77% do total dos recursos, perfazendo mais de 1,5 bilhão de reais. Movimento semelhante ocorreu com o SENAC que, no mesmo período, saiu de residuais 0,02%, correspondendo a pouco mais de 1 milhão, em 2009, para chegar, em 2014, a 7,93% dos recursos repassados, significando o ingresso de mais de 800 milhões nas contas da entidade.

Esta concentração de recursos no Sistema S atinge contornos mais críticos quando incorporamos o alerta do TCU (2015, p. 37) sinalizando que

[...] a prestação de contas dos recursos repassados para os ofertantes, principalmente às secretarias de educação estaduais e ao sistema S, apresenta falhas normativas que propiciam zonas com pouca transparência, como é o caso do sistema S, e deficiência na forma como é conduzida, criando ambiente de pouco controle e elevado risco. (TCU, 2015, p. 37).

Na tentativa de evitar estes limites e estabelecer um controle mais efetivo do Pronatec, foi proposta uma estrutura organizacional para a gestão do Programa que buscava articular os vários sujeitos envolvidos, de forma a evitar os problemas como a duplicação de esforços, a sobreposição de ofertas para o mesmo público, a realização de cursos a partir da oferta e não da demanda dos arranjos produtivos locais e a falta de transparência na utilização dos recursos públicos. Na avaliação realizada por Cassiolato e Garcia (2014), esse desenho de gestão institucional possuiu um grau de complexidade elevado e, devido a isto, exige a utilização de formas de execução variadas, englobando

[...] direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada pelos governos estaduais; mediante parceria com o Sistema S. Aqui, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e EPT, em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas no sistema nacional de EPT; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado e Plano de Ações Articuladas (PAR) e de aporte de recursos da Bolsa-Formação, sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (que também recebe recursos da Bolsa-Formação, sem convênios); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam *campi* e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 49-50).

A gestão do Pronatec – Figura 3 – apresenta, na visão dos autores, o envolvimento do SETEC/MEC – de forma desconcentrada, descentralizada, intragovernamental e intergovernamental –, do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, do Sistema S e de atores sociais relevantes. A instituição de um espaço para o diálogo entre esses diferentes sujeitos estava prevista na lei que instituiu o Programa, em seu Artigo 17, no qual indicava a criação do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, com a “atribuição de promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da

administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo” (BRASIL, 2011, n.p.).

Figura 3 – Representação da Gestão do Pronatec



Fonte: CGU (2014, p. 21). Adaptação nossa.

Esse Conselho Deliberativo, que segundo a CGU (2014, p. 22) “representa a unidade central de governança do programa, constituindo-se em seu principal componente”, foi regulamentado pelo Decreto 7.855, de 5 de dezembro de 2012, tendo como competências principais, de acordo com o Artigo 2º:

I - acompanhar e avaliar a execução anual das ações que integram o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC e dos demais programas e ações de formação e qualificação profissional desenvolvidos pela administração pública federal;

II - propor medidas que permitam articular as ações que integram o PRONATEC com outros programas e ações de formação e qualificação profissional e de elevação de escolaridade de jovens e adultos;

III - estimular a expansão, a interiorização e a democratização da oferta de cursos, presenciais ou a distância, de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

IV - apoiar iniciativas voltadas à expansão e à melhoria das unidades de educação profissional e tecnológica vinculadas ao sistema federal de ensino e às redes de educação profissional e tecnológica estaduais e distrital;

V - apoiar a realização de estudos e o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem o dimensionamento e a articulação entre demanda e oferta de formação e qualificação profissional, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de educação profissional e tecnológica;

VI - propor o aperfeiçoamento e a regulamentação da legislação relativa ao PRONATEC e a outros programas e ações de formação e qualificação profissional; e

VII - elaborar seu regimento interno, que deverá ser aprovado por ato do Ministro de Estado da Educação. (BRASIL, 2012).

O Conselho estaria vinculado ao Ministério da Educação e composto, como registra o Artigo 3º do referido Decreto, pelos seguintes órgãos: “I - Ministério da Educação; II - Ministério da Fazenda; III - Ministério do Trabalho e Emprego; IV - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e VI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação” (BRASIL, 2012).

A intencionalidade da criação desse Conselho está na promoção de uma forma integrada de conduzir as ações da EPT, “principalmente dos cursos de qualificação demandados pelos ministérios (e suas contrapartes estaduais executoras de muitos programas e projetos da União) para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários” (CASSIOLATO; GARCIA, 2013, p. 51). É interessante registrar que, apesar da importância que o Conselho, deveria possuir na organização da gestão do Pronatec, sendo um espaço fundamental para a consolidação das necessidades de formação, tendo em vista as diferentes modalidades de demanda de cada ministério, a nomeação dos seus membros só ocorreu em 12 de novembro de 2013, por meio da Portaria MEC nº 1.119, e sua única deliberação, conforme aponta o relatório da CGU (2014, p. 22), “consistiu na elaboração e expedição de seu Regimento Interno do Conselho Deliberativo, por meio da Portaria MEC nº 273, de 24 de março de 2014”, tornando, de certa forma, inócua a sua instalação.

Apesar destes limites e visando ampliar os espaços de participação de organizações da sociedade na condução das ações de formação e qualificação profissional e atendendo a determinação presente no Artigo 7º, do Decreto que regulamenta o Conselho Deliberativo, foi instituído, por meio da Portaria Ministerial nº 471, de 03 de junho de 2013, o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional com a finalidade de promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de EPT.

Ao Fórum Nacional – Figura 4 – compete subsidiar as decisões a serem tomadas pelo Conselho Deliberativo e promover a criação de Fóruns Estaduais com o objetivo de articular as ações de qualificação em desenvolvimento nos diferentes estados da

Federação. A Composição do Fórum Nacional é muito ampla, abrangendo 22 membros, a saber:

I - Ministérios signatários da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec; II - Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal signatários de Acordo de Cooperação Técnica para adesão ao Pronatec; III - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação; IV - Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho; V - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação; VI - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; VII - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; VIII - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação; IX - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; X - Conselho Nacional de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; XI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; XII - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; XIII - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; XIV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; XV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; XVI - Central Única dos Trabalhadores; XVII - Força Sindical; XVIII - União Geral dos Trabalhadores; XIX - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; XX - Nova Central Sindical de Trabalhadores; XXI - União Nacional dos Estudantes; e XXII - União Brasileira de Estudantes Secundaristas. (BRASIL, 2013).

Figura 4 – Representação do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional



Fonte: Elaboração nossa.

Os membros do Fórum podem ser organizados em seis coletivos distintos, que indicam os principais sujeitos coletivos que interagem no planejamento, acompanhamento e execução das ações vinculadas ao Pronatec, sendo: (i) Ministérios signatários do Pronatec e os Ministérios e órgãos federais signatários do Acordo de Cooperação Técnica; (ii) Colegiados da Rede Federal; (iii) Colegiados estaduais e municipais; (iv) Sindicatos; (v) entidades representativas dos estudantes; e (vi) representantes do Sistema S.

Salienta-se que, conforme demonstra o Relatório de Gestão do exercício de 2013, feito pela SETEC/MEC em cumprimento a determinação legal de apresentar aos órgãos de controle interno e externo uma prestação de contas anual, tanto o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, quanto o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional aparecem como integrantes da estrutura de governança da SETEC. Na avaliação realizada pela secretaria, com

[...] o amadurecimento dessas instâncias, tem sido possível perceber os benefícios decorrentes da institucionalização desses canais, com rotinas de acompanhamento que oferecem aos gestores informações mais qualificadas, para pactuações mais efetivas com os diversos atores envolvidos com as políticas executadas pela SETEC. Com isso, a execução dos projetos se aproxima do que foi planejado e a transparência das ações no âmbito da Secretaria é fortalecida. (SETEC/MEC, 2014, p. 62).

Para além do desenho legal do arranjo institucional do Pronatec, que tem na SETEC/MEC seu centro de gravidade, não fica evidenciado seu papel efetivo na condução do Programa nem são transparentes os debates, se é que realmente ocorreram, nem a forma como as informações e avaliações dos envolvidos são efetivamente consideradas na definição das demandas e, principalmente, quais as principais contribuições desta institucionalidade para a qualidade final dos cursos oferecidos aos trabalhadores brasileiros.

Esta seção tinha como objetivo analisar a legislação que estabeleceu o Pronatec, partindo do entendimento que leis, decretos e portarias são a cristalização, sempre temporária, de processos de disputa entre os diferentes sujeitos envolvidos. Alternado descrição e análise, o ponto de partida para atingir este objetivo foi a avaliação do processo de tramitação do Projeto de Lei que instituiu o Programa no Congresso Nacional. Desta tramitação destacam-se a rapidez com que foi conduzida, durando apenas seis meses, numa clara demonstração da aceitação praticamente unânime dos deputados e senadores dos pressupostos que fundamentavam a proposta com destaque para a existência de um ‘apagão’ de mão-de-obra, com graves desdobramentos negativos sobre o desenvolvimento econômico, e a incorporação do setor privado, em especial do Sistema S, como importante agente na execução por ser detentor da *expertise* necessária e de efetiva capacidade de gestão.

Na sequência, foi proposta uma análise da Lei que instituiu o Pronatec a partir de dois enfoques articulados. O primeiro deles localiza o programa como estruturante da

EPT brasileira, condensando iniciativas antes espalhadas por vários ministérios e órgãos, na busca de otimizar recursos e estabelecer padrões de funcionamento e qualidade para a oferta de cursos de qualificação profissional. O segundo enfoque procurou dissecar as várias iniciativas que compõem o Programa, com especial atenção à Bolsa-Formação devido à concentração de matrículas e recursos que a caracteriza, de forma a aliar a descrição, sempre que possível ancorada em dados quantitativos, com a indicação de limites identificados por avaliações já realizadas por pesquisadores e auditores federais. Por último, foi proposta a avaliação integrada das várias iniciativas identificando, destacadamente, a supremacia das Redes Privadas, com destaque para o Sistema S e, dentro dele, do SENAI e do SENAC, como agentes executores prioritários do Pronatec e a descrição do desenho organizacional da gestão do programa, em especial o papel que deveria ser desenvolvido pelo Conselho Deliberativo e pelo Fórum Nacional.

A próxima seção, que encerra este capítulo, apresenta alguns resultados do Pronatec com o objetivo de, a partir das avaliações desta política pública, em especial de sua primeira fase – 2011 a 2014 – estabelecer marcadores que permitam compreender seu processo de implantação a partir do ponto de chegada e, desta forma, perquirir os pressupostos que fundamentaram e estruturaram o Programa em seu início.

5.4 OLHANDO PARA O INÍCIO A PARTIR DA CHEGADA: INVESTIGAÇÃO DE RESULTADOS PARA ANALISAR A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA

A palavra perspectiva, segundo a página eletrônica “Origem da Palavra – site de Etimologia⁹⁹”, significa “ver através”, ou seja, olhar para alguma coisa por meio de outra. O objetivo desta seção segue este caminho ao propor avaliar a implantação do Pronatec a partir de alguns dos resultados alcançados por esta política em sua primeira fase, de 2011 a 2014. Trata-se de olhar da perspectiva de onde se chegou para entender o ponto de partida e, desta forma, agregar novos elementos para a compreensão da implantação e da trajetória do Programa. Portanto, os resultados examinados são muito mais um meio para perceber novas nuances no objeto da pesquisa do que estabelecer um procedimento avaliativo efetivo e completo até por que, uma política pública multidimensional como o Pronatec “requer um esforço de avaliação abrangente,

⁹⁹ Disponível em <<http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/perspectiva/>>. Acessado em: 10 de novembro de 2016.

envolvendo análises institucionais sobre a coordenação federativa e articulação setorial para implementação do programa nos municípios até avaliações de egressos participantes” (SOUSA; SILVA; JANNUZZI, 2015, p. 158).

Para desenvolver esta seção são utilizados, principalmente, estudos realizados pela Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI/MDS – visando discutir os aspectos operacionais e avaliativos da implantação e execução da Bolsa-Formação do Pronatec nas modalidades demandadas pelo MDS: Pronatec-Brasil Sem Miséria, Pronatec-Mulheres Mil, Pronatec-Sistema Socioeducativo Aberto e Pronatec-Vira Vida. O enfoque principal das avaliações foi a oferta de cursos pelo Pronatec-Brasil Sem Miséria devido, entre outros elementos, ao número de matrículas, a abrangência de público envolvido, a dimensão territorial e os arranjos institucionais necessários para executar o Programa.

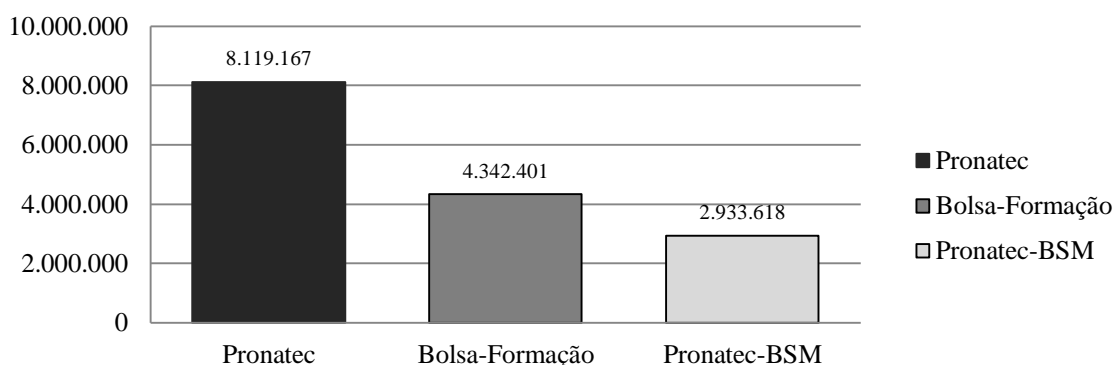
Na caracterização realizada por Júlia Moretto Amâncio (2015, p. 73) o Plano Brasil sem Miséria – BSM – trata-se de um conjunto de ações interligadas lançadas pelo Governo Federal, em 2011, por meio do MDS, com o objetivo central de combater a extrema pobreza no Brasil, possuindo três eixos de ação: “garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, tanto urbana quanto rural, partindo de um entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional”.

A interface entre o BSM e o Pronatec visa estabelecer alternativas para o eixo da inclusão produtiva urbana e, além da oferta de cursos FIC gratuitos para pessoas inscritas no CadÚnico, envolve também a “intermediação pública de mão-de-obra, por meio de parcerias com o Serviço Nacional de Emprego em estados e municípios, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo” (AMÂNCIO, 2015, p. 73).

O atendimento ao público da CadÚnico já estava previsto na Lei de implantação do Pronatec ao registrar no Artigo 4º, § 2º, que a Bolsa-Formação Trabalhador será destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, inclusive com a vinculação expressa, no Artigo 14, de condicionar o recebimento do seguro-Desemprego à participação do trabalhador aos cursos oferecidos pelo Programa.

Este direcionamento pode ser mais bem avaliado quando comparadas as matrículas totais no Programa, considerando todas as iniciativas da Bolsa-Formação em todas as suas modalidades, e as específicas do Pronatec-BSM – Gráfico 11.

Gráfico 11 – Matrículas totais do Pronatec, da Bolsa-Formação e do Pronatec-BSM – Brasil – 2011-2014



Fonte: TCU (2015); MÜLLER et al. (2015).

Das 8.119.167 matrículas do Pronatec, 53,4% correspondem ao Bolsa-Formação, em todas as suas modalidades, evidenciando o peso desta iniciativa no conjunto do Programa. Avaliando apenas o Bolsa-Formação, que totalizou 4.342.401 matrículas no período, 67,5% estavam vinculadas ao Pronatec-BSM, representando, em números absolutos, 2.933.618 matrículas, e indicando a significação desta oferta no contexto da Bolsa-Formação.

Neste sentido, da centralidade que esta modalidade de oferta apresenta no quadro geral do Pronatec, torna-se significativo avaliar a caracterização do público que acessou os cursos ofertados para verificar se a priorização prevista na implantação foi efetivada. Para isto são apresentados dados referentes a sexo, faixa etária raça/cor/etnia e escolaridade considerando o Pronatec como um todo e a modalidade de oferta BSM em específico – Tabela 18.

Tabela 18 – Distribuição de Matrículas no Pronatec (total) e no Pronatec-BSM – Por sexo, faixa etária, raça/cor/etnia e escolaridade – Brasil – 2011/2014

	PRONATEC	PRONATEC-BSM
Sexo		
Feminino	60,37%	66%
Masculino	39,63%	34%
Faixa Etária		
16-17	30,07%	10%
18-29	37,2%	47%
30-39	19,91%	25%
40-49	9,12%	12%
50+	3,7%	6%
Raça/cor/etnia		
Parda	59,24%	45%
Preta	8,31%	8%

Amarela	1,22%	1%
Branca	30,75%	26%
Indígena	0,48%	0,4%
Não informado	-	19,6%
Escolaridade		
Fundamental incompleto	8,13%	13%
Fundamental completo	8,03%	10%
Médio incompleto	38,86%	23%
Médio completo	42,32%	51%
Superior incompleto	1,49%	2%
Superior completo	1,17%	1%

Fonte: MEC/SISTEC. GALLINDO; FERES; SCHROEDER (2015); MÜLLER et al. (2015). Adaptação nossa.

Analisando os dados referentes ao Pronatec-BSM, Müller et al. (2015, p. 61) caracteriza o público como “majoritariamente, feminino, jovem, negro e com ensino médio (completo ou incompleto)”. Este mesmo perfil pode ser considerado para as populações que acessaram o Pronatec como um todo, destacando-se que este atende uma população mais jovem, com a faixa etária de 16 a 17 anos, chegando a 30% do total das matrículas.

No Documento Referência para a Bolsa-Formação Trabalhador no Âmbito do Pronatec (SETEC/MEC, 2012a) são apresentados alguns dados visando caracterizar e definir o universo das pessoas em situação de extrema pobreza, foco desta modalidade de oferta. Segundo o documento em análise, a extrema pobreza, englobando as pessoas com renda média per capita igual ou inferior a R\$ 70,00, concentra-se no meio urbano, 53% desse grupo vive nas cidades, em sua maioria, 53%, são mulheres, 59% se autodeclararam pardos e 81% estudaram no máximo até o Ensino Fundamental (completo ou incompleto).

Ao contrastar esses dados com a caracterização do público que acessou os cursos do Pronatec e da Bolsa-Formação BSM, podem ser verificadas que os critérios de sexo e raça/cor/etnia foram contemplados, com a participação majoritária das mulheres e das pessoas que se autodeclararam pardas. Em contrapartida, a escolaridade predominante dos cursistas que se matricularam nos cursos, superior a 80%, era o Ensino Médio (completo ou incompleto), indicando que as pessoas com menor instrução, Ensino Fundamental (completo ou incompleto) ou analfabetas, que formam majoritariamente a população em situação de extrema pobreza, não foram atingidas por este tipo de processo formativo.

Em uma pesquisa de caráter qualitativo, já referida anteriormente, realizada pela SAGI/MDS com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e

interlocutores do Pronatec-BSM foram identificados três perfis sociais predominantes entre os alunos dos cursos oferecidos, levando em consideração “critérios de contexto socioeconômico, posição familiar, idade, perspectivas e motivações dos participantes” (SAGI/MDS, 2014, p. 5). O primeiro perfil é o que engloba os estudantes jovens, “filhos de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família (PBF) e que ocupam, em sua maioria, as franjas superiores do Cadastro Único (renda familiar per capita de meio salário mínimo)”. Por viverem em famílias com maior estabilidade financeira podem permanecer estudando e, portanto, já concluíram ou estão cursando o Ensino Médio e buscam os cursos profissionalizantes como forma de se posicionarem melhor no mercado de trabalho ou, para o caso de muitos, conseguirem nele ingressar de forma mais positiva.

O segundo perfil contempla as mulheres mais velhas e com filhos em idade escolar e que ocupam os extratos mais inferiores de renda no CadÚnico (renda per capita inferior a R\$ 140,00). Este grupo apresenta dificuldades para concluir os cursos em decorrência, entre outros fatores, dos papéis tradicionais que as mulheres ocupam nas famílias, em especial como cuidadoras de crianças e enfermos, a inexistência, principalmente para as migrantes, de redes de apoio e a baixa escolaridade. O terceiro perfil é composto pelos homens mais velhos que ocupam a posição de “chefes de família”. Ocupa um espaço intermediário entre os dois perfis anteriores quanto à renda e poucos dependem exclusivamente dos recursos do PBF para sobreviver.

Avaliando as expectativas e as limitações de cada um desses grupos, a pesquisa da SAGI/MDS conclui que

Se no caso dos jovens o curso é um substituto à experiência e um investimento na busca de melhores empregos, no caso dos homens mais velhos a estratégia é claramente credencialista: fazem os cursos para conseguirem certificação em áreas em que já atuam. Para além da qualificação em si – que é também valorizada – o certificado abre a possibilidade de empregos formais em grandes empresas. Em diversos casos, o certificado atua como substituto da escolaridade que lhes falta; ainda assim, a falta de estudos se mantém como limite à empregabilidade com qualidade. Talvez por isso, após a conclusão do curso do Pronatec/BSM, muitos se sentem motivados a voltar a estudar e acabam procurando a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Outra estratégia de empregabilidade viabilizada pelo Pronatec/BSM são os trabalhos autônomos com maior remuneração. Dentro deste quadro, muitos procuram cursos de eletricitista, encanador, operário da construção civil e operador de máquinas. (SAGI/MDS, 2014, p. 7).

Coadunando estas informações, é possível inferir que em relação ao público focal do Programa, trabalhadores que integram os programas sociais de transferência de renda, foi viabilizado o seu acesso a cursos de qualificação, ampliando, inclusive para os seus beneficiários. Porém, as limitações inerentes aos próprios cursos, especialmente por não articular elevação da escolaridade, acabam por limitar a potencialidade do Programa no desenvolvimento da autonomia pessoal e de novas relações com o trabalho, remetendo estas populações a permanecerem com vínculos precários com o mercado.

Isto não impediu, porém, que ocorresse uma ampliação na formalidade dos vínculos de trabalho entre os participantes dos cursos do Pronatec e, em especial, os que estavam registrados no CadÚnico. Este movimento foi captado em um estudo realizado pela SAGI/MDS (2015), por meio da metodologia de caso-controle, envolvendo 2.598.052 registros, sendo metade – grupo Caso – formado por participantes de cursos da Bolsa-Formação cadastrados no CadÚnico e a outra metade – grupo Controle – composta por pessoas cadastradas no CadÚnico, mas que não acessaram os cursos do Pronatec. É importante ressaltar que para cada caso, foi estabelecido um controle com as mesmas características, tendo por base os critérios de localização (município, estado e região), faixa etária, escolaridade e tempo de atualização dos dados no CadÚnico. Conforme demonstrado na Tabela 19, que relaciona a existência de vínculo no período de realização dos cursos, os maiores índices de crescimento para todos os grupos – registrados no CadÚnico, participantes do Bolsa Família e não participantes do Bolsa Família – aconteceram no grupo dos que cursaram a Bolsa-Formação.

Tabela 19 – Distribuição dos indivíduos de 18 a 64 anos de idade registrados no CadÚnico segundo grupo de estudo, indicação de PBF, matrícula no Pronatec Bolsa-Formação e existência de vínculo empregatício formal ou formalização como microempreendedor individual no mês de início do curso e último mês do período estudado – Brasil – 2011/2014

Status de Participação	Participantes setor formal (%)			
	Total	Início do período*	Fim do período	Varição p.p.
CadÚnico (controle)	1.299.041	22%	26,9%	4,9%
CadÚnico (caso)	1.299.041	14,2%	25,9%	11,8%
PBF (controle)	693.879	15,2%	20,2%	5,0%
PBF (caso)	665.034	8,0%	18,5%	10,8%
Não-PBF (controle)	605.162	29,8%	34,6%	4,8%
Não-PBF (caso)	634.007	20,6%	33,8%	13,1%

* “Início do Período” se refere ao início do curso para o grupo Tratamento, o qual foi atribuído ao grupo Controle, a partir do caso pareado.

Fonte: SAGI/MDS (2015, p. 16 e 17). Adaptação nossa.

Embora seja possível verificar o crescimento da formalização do vínculo empregatício em todos os grupos – caso e controle – indicando um cenário econômico favorável à ampliação da geração de oportunidades de trabalho, o estudo conclui que as pessoas que acessaram aos cursos “conseguem igualar as diferenças de inserção no mercado formal existentes no início do período. Os efeitos do programa para beneficiários do Programa Bolsa Família são ainda mais intensos” (SAGI/MDS, 2015, p. 23).

Estes indícios são referendados por Müller et al. (2015) e por Sousa, Silva, Jannuzzi (2015) em diferentes análises que realizaram visando avaliar o impacto da Bolsa-Formação no processo de Inclusão Produtiva Urbana, dentro do Plano Brasil sem Miséria, coordenado pelo MDS. No caso do primeiro estudo, são apresentados os resultados de uma pesquisa sobre a inserção no mercado de trabalho dos inscritos no CadÚnico que participaram dos cursos do Pronatec-BSM, realizada no Rio Grande do Sul por solicitação da empresa CPMC Celulose Riograndense, em julho de 2014. Nesta pesquisa, no momento de ingresso no curso, 47,3% dos participantes estavam desempregados e 2,1% procuravam seu primeiro emprego e, “após a realização dos cursos, 76,8% dos alunos estavam trabalhando e 23,2% encontrava-se em situação de desocupação, sinalizando um avanço importante para o acesso do público ao emprego formal” (MÜLLER et al., 2015, p. 66).

O trabalho investigativo conduzido por Sousa, Silva, Jannuzzi (2015, p. 157) propunha sistematizar “evidências empíricas acerca da inserção de participantes e egressos dos cursos da modalidade Bolsa Formação do Pronatec nos setores formalizados da economia brasileira compreendendo o período de outubro de 2011 a junho de 2014”. Os autores focalizaram tanto o ingresso no mercado de trabalho enquanto assalariado, trabalhando com dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – e pelo CAGED, quanto à formalização autônoma como Micro Empresário Individual – MEI –, conforme captado pelos registros do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. Utilizando uma base de dados com 2.123.041 registros, os autores elaboraram matrizes de mobilidade dos participantes do Pronatec Bolsa-Formação nas quais registraram um aumento de 76% no número de participantes e egressos no segmento formalizado do mercado de trabalho ou MEI, que passaram de 356 mil, no início, para 627 mil ao final do período analisado. Segundo Sousa, Silva, Jannuzzi (2015, p. 169), “quando do início do curso, cerca de 17% dos matriculados participavam do mercado formal; contudo, após ter iniciado ou concluído o curso, 30%

deles passaram a dispor de emprego formal ou se tornaram microempreendedores individuais”.

Quando ampliada a análise para a condição de beneficiário da Bolsa Família e cadastrados no CadÚnico – Tabela 20 –, é possível verificar que ocorreu ampliação na formalização do emprego para todas as categorias utilizadas, com destaque para os beneficiários do Programa Bolsa Família que no período analisado teve um aumento de 120,6% , representando 121.717 pessoas – 18,11% dos beneficiários participantes do Pronatec.

Tabela 20 – Distribuição dos indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa-Formação de 18 a 64 anos de idade segundo condição de beneficiário do Programa Bolsa Família/Inscrição no Cadastro Único e existência de vínculo empregatício formal ou formalização como microempreendedor individual e outros indicadores de empregabilidade formal no mês de início do curso e último mês do período estudado – Brasil – 2011/2014

Status de Participação	Participantes setor formal			
	Início do curso	Fim do período	Variação relativa	Total de pessoas
Beneficiários PBF	55.168	121.717	120,6%	672.654
Inscritos no CadÚnico	128.325	211.504	64,8%	639.970
Não- Inscritos no CadÚnico	177.916	294.362	65,4%	810.417
Total	361.409	627.583	73,6%	2.123.041

Fonte: SOUSA, SILVA, JANNUZZI (2015, p. 173). Adaptação nossa.

Mesmo considerando que o aumento verificado na empregabilidade formal dos participantes dos cursos do Pronatec possa ter sido um simples reflexo do incremento constante na formalização de empregos verificado no mercado de trabalho desde 2002, Sousa, Silva e Jannuzzi (2015, p. 175) concluem que levando em consideração a análise dos dados pesquisados é possível afirmar que “a participação no Pronatec aumenta as chances de formalização da inserção no mercado de trabalho ou microempreendedor individual [...e] faz diferença na trajetória ocupacional dos participantes”.

Um dos elementos levantados por Sousa et al. (2015) para analisar as razões que contribuem para o aumento da formalização do vínculo empregatício dos participantes do Pronatec, especificamente dos cadastrados no CadÚnico e beneficiários do Bolsa Família, seria a adequação dos cursos às necessidades do mercado de trabalho. Para desenvolver esta questão os autores propõem a utilização do “índice de similaridade”, que objetiva apresentar de forma sintética “uma métrica que indique se os cursos ofertados estão qualificando para as ocupações formais que mais geram vínculos no mercado de trabalho” (SOUSA et al., 2015, p. 144). De modo simplificado, a metodologia empregada para obter este índice parte da Classificação Brasileira de

Ocupações – CBO – procurando definir, para cada unidade territorial, quais as famílias ocupacionais que mais possuem vínculos empregatícios formais – utilizando dados da RAIS de 2013 – e quais são abrangidas pelos cursos oferecidos pelo Pronatec. Desta forma, “quanto maior a correspondência dos cursos ofertados às CBOs com maior quantitativo de vínculos, mais próximo de 1 será o valor do índice” (SOUSA et al., 2015, p. 145).

Ao aplicar o índice de similaridade em 4.002 municípios com oferta de cursos do Pronatec organizados de acordo com o porte populacional, os autores verificaram que 65,4% deles apresentaram um índice superior a 0,6 e 20,2% atingiram valores acima de 0,8. Destaca-se também que, percentualmente, os maiores índices, entre 0,8 e 1, ocorreram nos municípios de até 10.000 habitantes, indicando maior similitude entre os cursos escolhidos e as ocupações que oferecem oportunidade de emprego.

Visando agregar novos elementos para a avaliação da relação entre a oferta dos cursos e as demandas efetivas do mercado de trabalho formal, Sousa et al. (2015) propõem analisar o leque ocupacional de cada unidade territorial, ou seja, o número de famílias ocupacionais, segundo a CBO, nos vínculos formais de emprego ativos em determinado período. Nos dados apresentados verifica-se que do total de 4.025 municípios analisados, 82,6% cobriram apenas até 10% do seu leque ocupacional, indicando uma focalização da oferta em famílias ocupacionais específicas, normalmente as que apresentavam maiores demanda, o que justificaria os razoáveis índices de similaridade predominantes nos municípios.

O fato do “leque de cursos ofertados apresenta[r] uma alta responsividade à demanda ocupacional do mercado de trabalho formal” seria um dos elementos explicativos, segundo os autores, para os bons índices de desempenho escolar dos estudantes (SOUSA et al., 2015, p. 154). Para validar esta possibilidade, são apresentadas taxas de conclusão, abandono, aprovação e reprovação¹⁰⁰ em cursos encerrados até junho de 2014, totalizando um total de 1.924.159 matrículas, com foco nos inscritos no CadÚnico e nos beneficiários do Bolsa Família – Tabela 21.

¹⁰⁰ No estudo referido são as seguintes definições para estes índices: (i) Conclusão: estudantes que conclui o curso independente do resultado; (ii) Abandono: aluno que evade do curso antes de seu encerramento; (iii) Aprovado: estudante que frequenta com sucesso o curso; (iv) Reprovado: estudante que participa do curso até o fim sem aprovação.

Tabela 21 – Taxas de conclusão, abandono, aprovação e reprovação em cursos encerrados do Pronatec Bolsa-Formação segundo demandantes – Brasil – Out. 2011 a jun. 2014

Demandante	Taxa de Conclusão (%)	Taxa de Abandono (%)	Taxa de Aprovação (%)	Taxa de Reprovação (%)
Bolsa-Formação	79,0	21,0	87,1	12,9
Pronatec BSM	80,3	19,7	87,7	12,3
Pronatec não BSM	77,8	22,2	86,5	13,5

Fonte: SISTEC/MEC. SOUSA et al., (2015, p. 154). Adaptação nossa

Destacam-se nestes dados os participantes do Pronatec beneficiários do BSM que atingiram as maiores taxas, quer de conclusão, 80,3%, quer de aprovação, 87,7%, demonstrando, segundo Sousa et al. (2015, p. 154), que “o aproveitamento do programa entre o público mais vulnerável se evidencia perante os indicadores apresentados”.

Apesar destes estudos realizados especialmente no âmbito do MDS, portanto, mais centrados em suas modalidades de demanda, apontarem para índices positivos de conclusão e aprovação nos cursos, o Tribunal de Contas da União identifica que “a forte expansão da iniciativa Bolsa-Formação não foi acompanhada de avaliação de seus resultados e sua efetividade”, gerando um potencial risco, classificado como alto¹⁰¹, para a correta execução do Pronatec (TCU, 2015, p. 36). Focalizando na questão da falta de indicadores efetivos da evasão e salientando que no desenho do Programa estão previstos mecanismos para a mitigação deste problema, com destaque para o direcionamento de recursos para a Assistência Estudantil, o TCU (2015, p. 36) assevera que “sem o acompanhamento dos resultados do programa, não é possível avaliar conclusivamente a efetividade do programa na solução dos problemas para os quais foi criado, nem mesmo o acerto das estratégias de implantação”. Nesta direção, complementa o relatório do órgão de controle externo do governo federal, “não há mecanismos que garantam de maneira sistemática que as demandas por mão de obra qualificada dos mercados locais sejam consideradas, deixando apenas a cargo dos demandantes essa consideração” (TCU, 2015, p. 36).

Sobre este ponto, da avaliação da atuação das unidades ofertantes, a pesquisa qualitativa realizada pela SAGI/MDS indica alguns problemas em relação à postura, especialmente das instituições mais legitimadas no campo da educação profissional brasileira, como o Sistema S, de apresentar forte resistência a realizar adaptações

¹⁰¹ O TCU categoriza os riscos associados ao desenvolvimento de programas e ações em alto, médio e baixo, segundo a probabilidade de ocorrência e impactos gerados.

curriculares e metodológicas para atender as peculiaridades do público cadastrado no CadÚnico.

Apesar dos dados orçamentários apresentados anteriormente demonstrarem o repasse massivo de recursos para as entidades do Sistema S, a pesquisa da SAGI/MDS (2014, p. 13) relata que o SENAI e o SENAC “assumem uma postura de independência financeira para com o programa, que se reveste em menos disposição à adaptação”. Colocando-se em uma posição de agentes centrais para a execução do Programa, estas unidades ofertantes reforçam seus procedimentos usuais, como exigência de documentação e inflexibilidade de horários, que funcionam como barreiras para os alunos do Pronatec-BSM. Desta forma, sentencia a SAGI/MDS (2014, p. 13) as limitações impostas por estas instituições “reproduzem uma lógica de exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais [e] são causas centrais tanto da dificuldade de acesso ao programa quanto da evasão”. Muito desta postura está vinculada diretamente à valorização e prestígio que estas entidades possuem na sociedade, nos empregadores e no imaginário dos estudantes, especialmente os inscritos no CadÚnico cuja insuficiência de recursos financeiros impossibilitava o acesso a estes espaços formativos. Como registra a pesquisa da SAGI/MDS (2014, p. 15), “para os alunos é bastante significativo poder ter um certificado fornecido por estas unidades, acreditando que o acesso a estes diplomas seja fundamental para conseguirem bons empregos”.

Os próprios estudantes referendam esta avaliação favorável ao indicar como pontos positivos do Programa,

[...] o aprendizado de um novo conteúdo [...] o resgate da autoestima, o despertar da motivação para continuar os estudos, o capital social fortalecido e o desenvolvimento de habilidades úteis à inserção laboral, tais como a escrita de currículo e o modo de se vestir e se portar no espaço de trabalho. (SAGI/MDS, 2014, p. 16).

Para estas populações em situação de vulnerabilidade social a participação nos cursos do Pronatec em instituições reconhecidas, como os Institutos Federais e o Sistema S, desdobra-se de forma inesperada, pois, muitas vezes, representa “alcançar um sonho presente no imaginário de muitas pessoas que, por sua condição econômica, educacional e social, duvidavam de sua capacidade de frequentar os cursos, e de sua possibilidade de aprovação e certificação” (MONTAGNER; MÜLLER, 2015, p. 7).

Mesmo reforçando esta percepção positiva do Pronatec-BSM, Júlia Moretto Amâncio (2015) em pesquisa que avalia a relação entre as políticas de assistência social, em especial o Acessuas/Trabalho¹⁰², com as múltiplas dimensões da inclusão produtiva, levanta algumas importantes questões referentes ao desenvolvimento do Programa. A primeira delas é que a situação de vulnerabilidade do público do Pronatec-BSM, e que pode ser estendida para as demais modalidades de demanda, requer uma articulação muito grande entre as políticas públicas de trabalho e renda e um acompanhamento mais próximo das dificuldades por eles enfrentadas. Na opinião de Amâncio (2015, p. 88), este público exige “respostas quase que imediatas para conseguir romper com o ciclo de pobreza em que está inserido e que ainda é o principal fator que o impede de concluir cursos e obter inserção mais qualificada no mercado de trabalho, com garantia de direitos e ampliação da renda”.

Avançando em sua análise, Amâncio (2015) reforça a existência de barreiras sociais, culturais, étnicas e de gênero que impõem limitações para que as populações em situação de vulnerabilidade social ingressem no mercado de trabalho e que sua superação está muito mais além do que as políticas de assistência social podem intervir isoladamente. Segundo a autora, estas questões só podem ser respondidas com “uma integração maior e mais profunda com outras políticas públicas e com mudanças mais amplas nas dinâmicas de mercado” (AMÂNCIO, 2015, p. 89).

Müller e colegas (2015, p. 69) também apontam para a articulação entre as várias políticas públicas, em especial as que dialogam mais diretamente com o mundo do trabalho, como “a intermediação de mão de obra, o acesso ao microcrédito, a formalização de micro empreendimentos e o fomento a economia solidária”, como caminho para a potencializar os impactos da qualificação profissional promovida pelo Pronatec-BSM. Neste sentido, esta busca por estabelecer uma articulação intersetorial e integrada entre as diferentes políticas públicas federais tendo como pressuposto central que a inclusão social se constitui em uma questão multidimensional, é um elemento importante para caracterizar o Pronatec e diferenciá-lo de outros programas massivos de qualificação implementados ao longo da trajetória da educação profissional brasileira.

¹⁰² O Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas/Trabalho –, segundo Caderno de Orientações (2012) possui o objetivo de promover o acesso dos usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho. Com vigência entre 2012 e 2014, a iniciativa se consolida em um conjunto de ações de articulação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, para acesso a oportunidades a políticas afetas ao trabalho e emprego. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Acessuas.pdf>. Acessado em: 12 novembro de 2016.

Ao longo deste capítulo procurou-se desenvolver aspectos relativos às várias dimensões que estão envolvidas na trajetória de elaboração e implantação do Pronatec, destacando os sujeitos, individuais e coletivos, que entraram em disputa para dar sentido e direção ao Programa. Retorna-se, assim, a imagem da zona de fronteira enquanto espaço vivo de interações e de contato entre campos diferentes, no caso, entre os setores público e privado que estabelecem relações ora de complementaridade, ora de conflito.

A análise da trajetória do Pronatec iniciou com a caracterização do cenário econômico, em especial das questões envolvidas mais diretamente com o crescimento econômico, trabalho e renda, visando compreender a emergência da qualificação profissional dos trabalhadores brasileiros como uma demanda prioritária da sociedade. Destacam-se neste cenário o crescimento do PIB, do aumento da oferta de empregos e da formalização dos vínculos de trabalho e a contraditória procura por trabalhadores para ocupar posições em setores produtivos que demandavam baixa especialização. Apesar disso, o setor empresarial, ancorado pelos meios de comunicação de massa, remete para a baixa produtividade do trabalhador brasileiro a principal limitação para a continuidade do desenvolvimento econômico, deixando opacos os demais limites intrínsecos ao próprio modelo adotado. Mesmo controverso, a ideia de que o país passava por um ‘apagão’ de mão de obra que só seria superado com uma ação direta do governo toma força e será central para a implantação do Programa.

Esta centralidade fica evidenciada quando se analisa os documentos elaborados pelo Governo quando do encaminhamento do Projeto de Lei para o Congresso Nacional. Na matriz conceitual utilizada para a elaboração da proposta podem ser destacados alguns elementos, como a incorporação do discurso do ‘apagão’ de mão-de-obra e da necessidade de criar novos arranjos para a Educação Profissional brasileira superar seus limites históricos, e o posicionamento do Sistema S como centro de gravidade da proposta, quer por sua capacidade instalada, quer pelo reconhecimento de sua *expertise* e articulação com as demandas do mercado de trabalho.

Com base nesta matriz, que pode ser complementada pela supremacia de uma concepção de educação calcada na Teoria do Capital Humano, na adoção de mecanismos de controle gerenciais e pela substituição da lógica do direito social para a prestação de serviços e o estabelecimento de parcerias público-privadas para provê-los, o Projeto de Lei conseguiu hegemonizar o debate no Congresso Nacional e tramitou de forma ágil pelo Congresso Nacional, tendo o aval de todas as comissões e transformando-se na Lei 12.513/2011.

Desdobrando as iniciativas previstas na Lei do Pronatec e procurando cotejá-las com dados referentes à sua execução, especialmente em termos de matrículas e de repasse de recursos, destaca-se a Bolsa-Formação, nas modalidades estudante e trabalhador, como a principal ação do Programa. Tendo concentrado mais de 53% das matrículas e 78% dos recursos, a Bolsa-Formação consolidou-se como estratégia central do Programa sendo caracterizada, entre outros elementos, pela atuação protagonista do setor privado, em especial do Sistema S e a proposição de atender a populações em situação de vulnerabilidade social.

Neste sentido, o Pronatec pode ser concebido por uma política pública forjada a partir da concepção de ser a pobreza, e sua superação, uma questão complexa, que envolve muitas dimensões que devem ser trabalhadas a partir de uma visão integralizada e intersetorial por parte dos entes públicos. Como apontam o conjunto de estudos e pesquisas do MDS analisados neste capítulo é possível identificar alguns avanços do Pronatec como o aumento dos índices de formalização de vínculos empregatícios entre os participantes dos cursos de qualificação, com destaque para os beneficiários do Bolsa Família e nos índices positivos de conclusão e aprovação.

Para além dos dados quantitativos, existem outros fatores qualitativos que aparecem nas avaliações do processo de implantação do Programa, e que reforçam o seu caráter multidimensional. O impacto positivo na autoestima dos estudantes que acessam aos cursos, especialmente naqueles mais vulneráveis socialmente, podem apresentar desdobramentos inesperados na vida dessas pessoas. Ao mesmo tempo, algumas instituições, como o Sistema S, acabam sendo refratárias ao acesso dessas populações e, ao não flexibilizarem seus procedimentos para adequá-los ao público específico, especialmente os vinculados ao Pronatec-BSM, criam barreiras que reforçam os processos de exclusão que marcaram a trajetória de vida dessas pessoas. Esta última situação coloca em movimento dois processos articulados que caracterizam, de modo geral, a atuação das instituições privadas, em especial aquelas reconhecidas socialmente – com destaque para o SENAI e SENAC. O primeiro deles é a captura institucional do Programa pelas unidades ofertantes, que acabam por executá-lo de acordo com suas práticas estabelecidas, refletindo na rigidez de métodos e horários, que entram em conflito com os pressupostos expressos nos documentos do Pronatec. O outro processo, consequência direta do anterior, é a oferta de ‘cursos de prateleira’ que não dialogam com as demandas locais de formação ou sofrem adaptações para os diferentes públicos que acessam.

Por um momento o Pronatec retorna a sua forma Curupira, para e olha pra trás, percebe seu caminho por este espaço relacional que caracteriza a fronteira entre os setores público e privado e se sente um pouco confuso. Seu rastro, aparentemente contraditório devido aos seus pés torcidos, aponta para um sentido de retorno enquanto, pretensamente, havia avançado. Percebe no horizonte a figura do homem que o está perseguindo, cada vez mais perto e para isso tendo ido cada vez mais longe. Na verdade Curupira não está mais fugindo, os vários caminhos que ele fez o seu perseguidor seguir convergem para aquele local, bem no centro de sua floresta. Ele senta em uma pedra e começa a fazer um cigarro com o fumo que lhe deixaram de oferenda e, enquanto coça a sua cabeleira vermelha, solta uma gargalhada estridente, curioso, quer conversar com seu perseguidor, ouvir dele o que aprendeu enquanto tentava seguir seus passos que romperam o tempo e atravessaram espaços.

Neste sentido, o próximo capítulo traz uma proposta de sistematização dos vários elementos até agora apresentados tendo como centralidade a compreensão do Pronatec como, desde sua gestação, um espaço de disputa por concepções e por recursos, uma política carregada de contradições, de muitos limites e alguns avanços. Um Programa, que parafraseando Mészáros (2015), carrega o desafio e o fardo do tempo histórico, demandando, portanto, uma análise cuidadosa e atenta que, ao ampliar sua abrangência, permite reexaminar os tênues passos tomados com intenção emancipatória que caracterizaram a recente experiência brasileira.

6 CONCLUSÕES AO FIM DA JORNADA: O PRONATEC APRISIONADO E AS PEGADAS DO CURUPIRA



Sentado em uma pedra Curupira observa seu perseguidor que em silêncio acende uma pequena fogueira no meio da clareira para onde convergem todos os caminhos até então trilhados. Aos poucos o fogo começa a iluminar a noite densa da floresta, enquanto o perseguidor-pesquisador, seguindo as instruções de Câmara Cascudo (1992), imita os antigos seringueiros e oferece para o Curupira um pequeno frasco com cachaça que havia retirado de sua mochila. Olhando para aquele ser com cabelos vermelhos e pés virados ao contrário o perseguidor-pesquisador percebe que aquela é a hora de começar a falar sobre os ensinamentos que coletou até chegar ali.

O caminho metodológico que escolhi para realizar esta pesquisa se mostra exigente e requer um esforço constante para ser percorrido. Neste sentido, e em acordo com Freitas (2007), a apropriação do referencial materialista histórico-dialético nesta investigação se deu na perspectiva de conceber suas categorias como forma de pensar a concepção de mundo, a partir da qual analisei o objeto de estudo. Para isso, procurei evidenciar a base material objetiva do Pronatec e suas relações com as múltiplas determinações da totalidade na qual estava integrado. A centralidade deste movimento se deu na identificação e investigação de suas contradições internas, enquanto Programa de formação da força de trabalho brasileira; e externas, como uma das estratégias do projeto de desenvolvimento nacional do período, portanto vinculado a processos que se constituem diferencial e articuladamente ao longo do tempo histórico. Dessa forma, o Pronatec deve ser compreendido a partir da dialética entre a parte e o todo, pois se suas determinações só tomam relevo se contrastadas à totalidade na qual está inserido, portanto como parte, seus elementos internos adquirem maior amplitude quando interpretados em conjunto, dotando o Programa de um sentido de totalidade.

Esta forma de conduzir a pesquisa remete para avançar além da face aparente do Pronatec e fazer emergir aspectos de sua essência que, num primeiro momento, se mostravam ocultos. Este capítulo se propõe a elencar algumas dessas determinações e compreender o caráter contraditório que as constitui sem, com isso, ter a pretensão de esgotá-las. Como todo processo investigativo realizado com cuidado e rigorosidade, a percepção e análise de elementos formadores e modeladores do objeto e as relações que estabelecem entre si e com a totalidade social e histórica, no momento mesmo que permitem estabelecer algumas conclusões, acabam por evidenciar outras mediações que antes não eram percebidas. Por isso, as considerações a serem apresentadas possuem este duplo sentido, de representar o fechamento de um processo de investigação com a

sistematização das aprendizagens adquiridas e de indicar novas possibilidades para a continuação do trabalho analítico.

Seguindo a trajetória indicada, o Pronatec deve ser compreendido como integrado ao atual momento particular do sistema do capital marcado por uma agudização de sua crise estrutural. Visando superá-la foi colocado em andamento um conjunto de estratégias que, a partir de uma ação articulada, redefinem o papel do Estado (PERONI, 2015b; MÉSZÁROS, 2002; HARVEY, 2001). O Programa, porém, não deve ser concebido apenas como mera consequência de processos macro estruturais, reduzidos ao papel de contexto contra o qual ele deve ser contrastado. É na dimensão da materialização dessas estratégias em práticas concretas, que envolvem o estabelecimento de relações entre sujeitos individuais e coletivos em processo de disputa a partir de suas diferentes visões de mundo, que o movimento dialético entre a parte e o todo se estabelece e permite perceber as determinações que conformam o Pronatec.

Buscando entender como estas estratégias atuaram na definição da arquitetura do Pronatec, a análise proposta tem como eixo central o processo de globalização das relações econômicas, sociais e culturais, entre outras, que potencializaram a expansão do sistema sociometabólico do capital nas últimas décadas. Sendo um fenômeno em curso, a globalização pode ser compreendida muito mais por seus efeitos sobre a forma de organização da sociedade do que por um conjunto determinado de predefinições. É intrínseco ao funcionamento do processo de globalização desenvolver-se a partir de movimentos aparentemente contraditórios, como a valorização das características de cada país, realçando suas tradições e crenças, e, ao mesmo tempo, impondo padrões de referência globais a serem adotados uniformemente em todas as regiões do planeta.

Quando se analisa as políticas educacionais em curso nos diferentes países, esse movimento de relação entre o local e o global fica evidenciado. Os estados nacionais ainda possuem a prerrogativa de serem os implementadores de suas políticas para a educação, de forma geral dialogando com os valores historicamente construídos em suas sociedades, mas, cada vez mais, essas políticas precisam responder a acordos internacionais.

Dessa forma, as definições e pressupostos elaborados pelos Organismos Internacionais por meio de conferências mundiais e regionais, pesquisas, estudos e documentos produzidos por seus intelectuais, constituem um substrato que passa a ser utilizado como uma referência central pelos estados-nação no momento de elaborar suas

políticas educacionais. Dessa forma, mesmo mediado pelos fatores locais, começa a ocorrer uma convergência entre as políticas educativas no planeta, em especial por meio do estabelecimento de padrões internacionais de avaliação e medição – como o PISA – que se tornam referências para a comparação entre países.

Essa dinâmica de convergência pode ser identificada na análise de documentos de diferentes Organismos Internacionais realizada no escopo desta pesquisa, nos quais a celebração de parcerias público-privado – PPP – para o desenvolvimento de políticas educacionais é considerada estratégia central. A argumentação em defesa desse modelo de oferta educativa parte do diagnóstico da ineficiência e incapacidade do estado para conduzir avanços e inovações, sendo que as parcerias são apresentadas como uma nova estratégia para garantir a utilização correta dos recursos públicos com a *expertise* e experiência do setor privado. Opera-se, então, a alteração no papel desempenhado pelo estado na oferta educativa: de financiador e provedor, para financiador e articulador. Com isto, o estado perde sua centralidade na provisão universal de educação e deve passar a ser o articulador dos vários agentes privados, lucrativos ou não, mantendo inalterado seu papel como financiador do sistema. O ingresso dos agentes privados, por meio do estabelecimento de parcerias, aumenta sua capacidade de construção de hegemonia e, mais do que apenas atuar na oferta de serviços, passam a influenciar na definição das estratégias políticas para o setor e no próprio conteúdo da proposta educativa.

Como já mencionado, reforço meu entendimento da hegemonia como um campo de disputa permanente e não como um ponto de chegada. Tendo em vista que a sociedade está cindida em classes sociais distintas e atravessada por questões raciais e de gênero, sua estrutura acaba por refletir esta distribuição desigual de poder (APPLE, 1995). Nesta disputa pela condução da sociedade as classes dominantes atuam de forma a validar sua visão de mundo particular como sendo universal, para isto, constroem consensos, muitas vezes incorporando, de forma subsidiária, demandas das classes subalternas, ou, em situações limites, operam por meio da coerção, principalmente a partir da ação repressora do estado (GRAMSCI 2006; 2002). Nesta direção, a ação dos OIs de estabelecer uma rede mundial para a divulgação e defesa de ideias e práticas transformadas em consenso ou, no polo da coerção, vinculando o acesso a financiamentos com a obrigação de seguir determinadas políticas, deve ser compreendida como ideológica e se constitui em importante estratégia no permanente processo de construção da hegemonia do sistema do capital (cfe. APPLE, 2002; 1995).

A efetividade deste movimento pode ser identificada na centralidade que o estabelecimento de parcerias entre agentes públicos e privados assume no discurso utilizado por parte do governo, empresários e parlamentares para justificar o Pronatec, podendo ser ampliado para as demais políticas sociais em curso no Brasil. Essa aproximação com a iniciativa privada, em especial os Sistemas Nacionais de Aprendizagem – Sistema S –, não retira o papel propositivo do governo nacional no planejamento e execução das políticas públicas, porém, evidencia uma nova forma de gestão. Neste novo formato, o setor privado possui um papel importante como polo positivo e efetivo na definição e condução de processos e, ao mesmo tempo, obtém acesso privilegiado aos fundos públicos. O ingresso do Sistema S no sistema federal de ensino vem corroborar essa conclusão, pois, entre outros fatores, facilita o repasse direto de recursos públicos sem a necessidade de realização de convênios ou de seguir as demais diretrizes das políticas públicas da EPT. Dessa forma, essas instituições realizam uma integração parcial ao sistema federal, pois permanece intacta sua autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Esta perspectiva de valorização do Sistema S, considerado detentor de *expertise* na qualificação de trabalhadores e capacidade operacional mais dinâmica por ser baseada em estratégias gerenciais de mercado, está presente na exposição de motivos interministerial que encaminhou o Projeto de Lei do Pronatec, passa pelos relatórios das diversas Comissões ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional e se consolida no conjunto legal que lhe dá suporte.

Outros pontos importantes que evidenciam esta ação de construção de hegemonia por parte dos OIs – entendidos como agentes do sistema do capital – está na naturalização de cenários, com apresentação de problemas e soluções standardizadas, e na consolidação de conceitos, como “sociedade do conhecimento”, “empreendedorismo”, “escolha”, “eficiência e eficácia”. Mesmo sem definições precisas e, muitas vezes, alicerçadas em concepções do senso-comum, essas definições passam a integrar uma matriz de políticas referencial para o desenvolvimento de programas dos diferentes estados nacionais. Considerados como isentos e revestidos de um caráter científico e consensual, qualquer forma de contestação a essa matriz de políticas é considerada como retrógrada, ideológica e vinculada, principalmente, a demandas de grupos de interesse, como sindicatos e coletivos de funcionários públicos (OZGA; LINGARD, 2007; BALL; YOUDELL, 2007; ANTUNES, 2005). A inclusão dessa matriz de políticas na montagem do Pronatec transparece de várias formas,

salientando a reafirmação de uma Teoria do Capital Humano renovada e a redefinição do papel do estado proposta no projeto neodesenvolvimentista.

Em relação ao primeiro elemento, a formação e a qualificação da mão de obra passam a ser compreendidas como investimento econômico, reduzidas a fator para aumentar a competitividade do país no mercado mundial, e não como direito dos trabalhadores. Dessa forma, a educação passa a ser entendida como um serviço, sendo que o estabelecimento de um mercado competitivo, no qual os setores público e privado entrem em concorrência, é apresentado como o único caminho para proporcionar o incremento na qualidade educacional e aumento da produtividade.

Esta perspectiva mercadológica para a educação acaba por promover dois movimentos concomitantes: enquanto reforça a perspectiva meritocrática e remete exclusivamente para a esfera da iniciativa pessoal do trabalhador a busca por qualificar-se e inserir-se no mercado de trabalho, acaba por tornar opacos os limites inerentes ao próprio modelo produtivo, como a ampliação do desemprego estrutural pela incorporação permanente de tecnologia. Como reforça Frigotto (2010), a perspectiva da Teoria do Capital Humano consolida no imaginário social uma relação automática entre o aumento da escolaridade e a ampliação das competências por meio de cursos com o acesso aos postos de trabalho mais qualificados e, por conseguinte, de maior rendimento. A análise de alguns dados referentes ao cenário que originou o Pronatec, que tinha como um de seus eixos centrais a existência de um “apagão de mão-de-obra”, expõe contradições importantes ao confrontar esses dados com os pressupostos da formação de capital humano. A própria existência de problemas na oferta de força de trabalho qualificada como fator limitante para o crescimento econômico é um fato controverso, pois, se presente nos discursos dos representantes do setor produtivo, na mídia e tornada central na defesa da implantação do Programa pelo governo e parlamentares, não obteve uma comprovação ampla nas pesquisas desenvolvidas posteriormente.

Nesse sentido, Schwartzman e Castro (2013) ratificam o quadro de que a falta de qualificação e produtividade do trabalhador brasileiro era o fator que limitava a criação de postos de trabalho qualificados. Essa deformação na força de trabalho seria a responsável por acomodar a economia brasileira numa situação de desenvolver-se a partir da criação de empregos de baixa qualidade. Com isso, os autores desconsideram que este modelo, ao qual a economia estaria acomodada, tenha sido construído historicamente pelos setores dominantes e a falta de investimentos em educação para as

classes populares, responsabilizada pela baixa produtividade do trabalho, seja parte integrante de sua estrutura.

Outros estudos, como os conduzidos por Nascimento (2011), IPEA (2013) e Nonato et al. (2012), apontam em direção oposta e questionam, com dados originados em análises de séries históricas, que, com exceções ocorridas em setores produtivos muito específicos, nas primeiras décadas do século XXI não se configurou no Brasil um cenário de contingenciamento de mão-de-obra qualificada. Em sentido contrário, foram as ocupações de menor qualificação, associadas ao trabalho simples, que mais geraram empregos, com destaque para a construção civil e o setor de serviços. Dois elementos para serem agregados nesta análise são: (i) o aumento na escolaridade da população brasileira nas últimas décadas a ponto de, no final da primeira década dos anos de 2000, 40,4% da População em Idade Ativa apresentar nível médio e/ou superior; e (ii) a análise da evolução dos rendimentos por anos de estudo para o mesmo período demonstrar que os maiores aumentos nos rendimentos médios mensais se concentraram nas faixas de menos escolaridade (NONATO et al., 2012; IPEA, 2013). Em conjunto estes dados indicam uma tendência que contradiz a perspectiva da existência de um “apagão de mão de obra” e, no caso brasileiro, relativiza as bases da Teoria do Capital Humano que associa de forma direta, aumento da escolaridade com a obtenção de maiores rendimentos.

Outro elemento da matriz de políticas defendida pelos OIs que dialoga com os pressupostos do Pronatec é a redefinição do papel do Estado no neodesenvolvimentismo. Este projeto de desenvolvimento buscou hegemonizar a condução da economia do país, propondo a atuação do aparelho estatal em estreita relação com o mercado, através, principalmente, do estabelecimento de parcerias público-privadas. Em articulação com os pressupostos defendidos pelos OIs, o projeto neodesenvolvimentista partia de um cenário no qual a globalização havia instituído um mercado mundial e cada nação deveria fortalecer suas empresas para competir internacionalmente. Para isto, era central estabelecer um acordo envolvendo empresários do setor produtivo, governo, trabalhadores e profissionais da classe média (BRESSER-PEREIRA, 2006). Nesta perspectiva, o desafio do aumento da competitividade internacional demandaria um esforço unificado entre os setores privado e público, compreendidos não como dicotômicos, mas como complementares. Entre outras estratégias, caberia ao setor público implantar políticas, como a de qualificação

da força de trabalho, garantir financiamento e realizar investimentos em infraestrutura para fortalecer o setor privado e viabilizar sua inserção no mercado mundial.

Outro elemento importante no projeto neodesenvolvimentista foi a adoção de políticas de distribuição decrescente da renda, com destaque para o Bolsa-família e o aumento do salário-mínimo, que buscavam atender às necessidades básicas da população e, com isso, ampliar o mercado interno e combater a extrema pobreza. Subsidiariamente, como consequência do incremento nos rendimentos, as classes populares poderiam realizar investimentos em educação e saúde que, potencialmente, influenciam no aumento da produtividade e no crescimento econômico (FURTADO, 2007; CHANG, 2013)¹⁰³.

Integra este desenho a proposição de concentrar os investimentos nos setores com maior potencialidade de competir externamente e, ao mesmo tempo, dinamizar o arranjo produtivo interno (FURTADO, 2007). Para isto, é necessária a identificação correta das atividades econômicas que permitam o desenvolvimento permanente de tecnologias e produtos inovadores como forma de manter o setor exportador sempre em posição de liderança.

No escopo do projeto neodesenvolvimentista o Pronatec era apresentado como uma estratégia central para a consolidação do crescimento econômico brasileiro. Ao priorizar o atendimento das populações que acessam os programas de transferência de renda, a qualificação profissional oferecida pelo Pronatec fomentava a obtenção de melhores colocações no mercado de trabalho e, com isso, a possibilidade de aumentar os rendimentos para garantir o atendimento de suas necessidades básicas. A aposta nesta distribuição decrescente de renda é um dos eixos centrais do modelo econômico colocado em prática durante os governos de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva e Dilma Rousseff¹⁰⁴, sendo responsável por dinamizar a economia, via aumento de consumo, e proporcionar uma redução histórica nos índices de pobreza absoluta no país¹⁰⁵. Ao

¹⁰³ É importante destacar que tanto Furtado quanto Chang não são teóricos neodesenvolvimentistas ou elaboraram seus trabalhos objetivando analisar o cenário brasileiro atual, porém, as suas discussões sobre o papel do estado para o crescimento econômico permitem compreender melhor as políticas que foram implementadas, por isso sua utilização nesta sistematização.

¹⁰⁴ Ao longo deste capítulo será utilizada a expressão “governos Lula e Dilma” para denominar estes governos visando agilizar a leitura.

¹⁰⁵ Segundo reportagem do jornal Estado de São Paulo, de 16 de setembro de 2014, o Mapa da Fome 2013, organizado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO – indicou que, entre 2001 e 2012, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza extrema – classificada com o número de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 ao dia – em 75%. No mesmo período, a pobreza foi reduzida em 65%. Disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-reduz-a-pobreza-extrema-em-75-entre-2001-e-2012-diz-fao,1560931>>. Acessado em: 28 de maio de 2017.

mesmo tempo, ao propor a constituição de uma rede de técnicos que possam atuar ao longo das cadeias produtivas em postos de trabalho que demandem maior qualificação, o Programa garante a força de trabalho necessária para a expansão dos setores mais dinâmicos da economia. Representativo desta proposta foi a concentração de recursos no setor petrolífero, com o fortalecimento da Petrobrás e o investimento significativo no desenvolvimento de tecnologias e inovações para o setor. Esse procedimento foi central no projeto econômico de valorização do parque industrial nacional com desdobramentos significativos em outros setores, como a retomada da indústria naval.

As críticas ao neodesenvolvimentismo possuem como eixo principal o entendimento de que se trata muito mais de um processo de continuação do que de rompimento com as políticas macroeconômicas neoliberais, como a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal e a manutenção do superávit primário (ALVES, 2014; SAMPAIO JR., 2012). Neste sentido, o projeto neodesenvolvimentista se constituiria em uma reorganização da ação estatal que, mantendo sua função de financiador, passa de executor para regulador das atividades econômicas. Estas mudanças tinham como objetivo principal estabelecer melhores condições para os investimentos do capital, tanto com financiamentos diretos, com atuação protagonista do BNDES, como investindo em projetos de infraestrutura demandados pelo setor produtivo, preferencialmente na forma de PPPs (ALVES, 2014; BRANCO, 2009).

O eixo estratégico do neodesenvolvimentismo estava assentado na suposição de que a intervenção estatal no fortalecimento de setores produtivos específicos – de maior competitividade internacional – impulsionaria o crescimento econômico e o aumento das atividades produtivas. Com isso, novos postos de trabalho seriam gerados, ocorreria um incremento da massa salarial e, como consequência, a ampliação do consumo realimentaria o processo. Este ciclo virtuoso, uma vez em funcionamento, acabaria por melhorar as condições de vida de toda a população.

Estas contradições se estabelecem devido aos limites inerentes ao projeto neodesenvolvimentista – e que pode ser ampliado para o projeto dos governos Lula e Dilma – por não propor um rompimento com a relação de dependência e associação com o grande capital internacional. As alterações propostas constituem-se, principalmente, em adaptações da estrutura econômica das regiões periféricas às novas demandas do sistema sociometabólico do capital. Essas adaptações são necessárias para garantir a realização da determinação imperativa de expansão permanente do sistema do capital que requer, cada vez mais, a utilização intensiva de recursos naturais e a

superexploração da força de trabalho. Apesar de ser referenciada pelas estratégias das grandes corporações globais e dos governos dos países centrais do capitalismo, contando com a atuação dos OIs e da grande mídia na sua naturalização, estas adaptações são conduzidas em articulação com grupos da classe dominante nacional, que compreendem ser este o caminho mais efetivo para garantir seus lucros.

Parte integrante do discurso teórico neodesenvolvimentista, a tentativa de promover um projeto de nação autônomo esbarra nos interesses efetivos das classes sociais dirigentes que agem internamente para conseguir aproveitar as oportunidades abertas pelo processo produtivo global, atuando prioritariamente numa perspectiva de curto prazo. Posicionando-se de costas para as classes populares, este grupo dirigente, sabota qualquer perspectiva de construção de projetos coletivos – basta ver o conjunto de golpes realizados ao longo da curta história da república brasileira – e atuando com a marca do individualismo, do elitismo e preso culturalmente a um imaginário distorcido sobre o modo de vida dos países ricos, exclui populações inteiras dos benefícios do crescimento econômico.

Mesmo com essas limitações e contradições, o período de elaboração, tramitação e implantação do Pronatec foi marcado por um ciclo de forte crescimento econômico, gerando uma ampliação na formalização dos vínculos de trabalho e melhorias salariais. Esse contexto positivo foi primordial para que as classes populares se percebessem imbricadas em uma dinâmica de ascensão social que se consubstanciava pelo incremento da capacidade de consumo. Ao manter intacta a estrutura do modelo dependente e associado, a proposição para estender este ciclo de crescimento se dá por meio de mecanismos com uma eficácia restrita e focalizada por limitarem seu horizonte de ação apenas aos seus efeitos e consequências. O Pronatec se constitui em um desses mecanismos, promovendo a oferta de qualificação profissional como forma de atenuar as diferenças sociais por meio do acesso à educação e, sob a égide da igualdade de oportunidades e de aumento da empregabilidade, individualiza a disputa pela inserção no mercado de trabalho e transforma o processo educativo em um instrumento para, ao mesmo tempo, atender às demandas dos processos produtivos e atuar na conformação social.

Atravessado por estas questões o Pronatec conseguiu fazer convergir interesses diversos por estar assentado em uma matriz de políticas articulada com os pressupostos defendidos pelo sistema do capital, difundidos pelos OIs e que encontra guarida na classe dirigente nacional. Incorporando demandas concretas das classes subalternas,

como a busca de oportunidades educativas e qualificação profissional, e, concomitantemente, dialogando com o imaginário de ascensão social por meio de consumo – numa fetichização da mercadoria – o Programa, transformado em Lei, assume um lugar de destaque nas políticas da Educação Profissional e se transfigura na chave para acessar ou, simplesmente, se manter no mercado de trabalho.

Desde os documentos e leis que o implantaram o Pronatec é possível identificar vários marcadores que indicam que, apesar de estar localizado em uma zona de fronteira relacional entre os setores público e privado, seu desenho acaba por privilegiar a oferta privada, em especial do Sistema S. A avaliação das iniciativas do Programa aponta, para uma condição inicial de equilíbrio na oferta, pois duas, ‘Expansão da Rede Federal’ e ‘Brasil Profissionalizado’, eram voltadas exclusivamente para a rede pública e duas eram voltadas diretamente para o setor privado, a ‘Ampliação da Capacidade do Sistema S’ e o ‘Acordo de Gratuidade’. As demais previam a oferta simultânea por agentes públicos e privados, a ‘Rede E-Tec Brasil’¹⁰⁶, o ‘Fies-Técnico’ e o ‘Bolsa-Formação’.

Porém, quando se analisa o investimento efetivamente realizado em quatro das principais iniciativas do Pronatec o direcionamento para o setor privado começa a transparecer. Os recursos envolvidos nestas iniciativas atingiram a expressiva quantia de R\$ 10,2 bilhões durante o período de 2011 e 2014¹⁰⁷, com destaque para o Bolsa-Formação que respondeu por 78% do total e foi oferecido majoritariamente pelo setor privado. As iniciativas voltadas prioritariamente para o setor público, Expansão da Rede Federal, Brasil Profissionalizado e Rede E-Tec, em conjunto, absorveram apenas 22% desses recursos.

Nesta perspectiva, é relevante retomar a participação do Sistema S como centro de gravidade do Programa e, por isso, contemplado como beneficiário direto e preferencial em muitas de suas iniciativas. Dentre os vários elementos que demarcam esta focalização, destaco três: (i) a transformação do Sistema S em referência para a organização do Pronatec; (ii) a predominância na oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC – e técnicos na modalidade concomitante; e (iii) a concentração dos recursos financeiros do Programa nestas instituições.

¹⁰⁶ Apesar de prever a participação do Sistema S, os dados apresentados nesta pesquisa indicam que esta iniciativa acabou sendo efetivada apenas na rede pública.

¹⁰⁷ Dados consolidados pelo TCU (2015). Para maiores detalhes ver Tabela 10.

O primeiro elemento está relacionado ao fato do Sistema S ter sido agente na construção do Programa e sua estrutura particular tomada como referência para a definição da forma de oferta e formato dos cursos. Das diversas razões que justificam a hegemonia do Sistema S como padrão na oferta de formação profissional no Brasil – em um processo de dominância por *expertise* – podem ser elencadas a existência de um efetivo histórico de oferta de serviços de qualidade, com inegável contribuição para o desenvolvimento do setor produtivo nacional, e a construção de um imaginário social na classe trabalhadora que atrela a participação nos cursos oferecidos nestas instituições com a obtenção de melhores colocações no mercado de trabalho.

Soma-se a isto o fato de que, desde Roberto Mange¹⁰⁸ no governo Vargas, seus dirigentes integraram instâncias de decisão e planejamento ao longo dos vários governos e, com isso, incidiram na própria trajetória da Educação Profissional. Isto fica evidenciado quando analiso os grandes programas de formação profissional – PIPMO, PLANFOR e PNQ – e observo o papel central destas instituições tanto no momento de elaboração das políticas, quanto da sua realização. Da mesma forma que no Pronatec, ao serem desenhados esses Programas e Planos emularam em seus pressupostos e estratégias a forma como o Sistema S ofertava seus cursos, facilitando o processo de execução por parte dessas instituições, especialmente se comparado com o setor público que possui um conjunto de limitações legais para desenvolver suas atividades. Portanto, desde os anos de 1940, essas instituições são protagonistas na definição das políticas para a EPT, atuando de forma paralela e autônoma em relação ao sistema federal, apesar de seus recursos serem, em grande parte, públicos.

O segundo elemento que indica a centralidade do Sistema S no Pronatec pode ser percebido na priorização da oferta em cursos de Educação Profissional de nível médio de forma concomitante e de Formação Inicial e Continuada – FIC. Apesar de suas especificidades, ambas estão focalizadas no treinamento de mão de obra com o objetivo de atender estritamente às demandas do mercado de trabalho e, em muitos casos, garantir um fluxo permanente de trabalhadores habilitados para desenvolver tarefas de baixa complexidade como estratégia de regulação dos salários. Esta forma de oferta se contrapõe as políticas para a EPT que estavam sendo desenvolvidas anteriormente pelo Governo Federal e foram baseadas na integração entre educação, trabalho, ciência e tecnologia, com destaque para a criação dos Institutos Federais – IF –

¹⁰⁸ Fundador do IDORT e um dos idealizadores do SENAI, como apresentado no Capítulo 4.

e programas como o Proeja. Neste sentido, a retomada de uma perspectiva mais tecnicista, com o retorno da concomitância e oferta de cursos FIC de curta duração no âmbito do Pronatec deve ser relacionada o fato de serem estas modalidades de oferta o formato preferencial dos cursos oferecidos pelos integrantes do Sistema S. Desta forma, essas instituições precisam apenas replicar suas técnicas e tecnologias pedagógicas, seus currículos e materiais didáticos, além de já possuir um corpo docente adaptado para desenvolvê-los. A análise da distribuição de matrículas da EPT brasileira pelas modalidades de oferta respalda esta linha de raciocínio, pois registra que a oferta privada de cursos concomitantes passou de 49,79%, em 2011, para 66,22%, em 2014. No mesmo período as matrículas na rede privada na modalidade integrada caíram de 8,17% para 6,04%¹⁰⁹.

O terceiro elemento que demonstra o papel protagonista do Sistema S no Pronatec se cristaliza na análise sobre a transferência de recursos para esta instituição, especialmente no Bolsa-Formação. Esta iniciativa foi a que gerou maior impacto no contexto do Programa e contemplou a realização de 4,3 milhões¹¹⁰ de matrículas no período de 2011 a 2014, sendo que o Sistema S, com destaque para o SENAI e SENAC, respondeu por praticamente 70% deste total. Esta oferta ocorreu massivamente, 89% do total¹¹¹, em cursos FIC que, como frisado anteriormente, correspondem à cultura institucional do Sistema S. Maior relevo assume esta questão quando se analisa os dados referentes às transferências de recursos federais, no escopo da ação orçamentária 20RW que corresponde aos valores disponibilizados para a execução do Pronatec, especialmente do Bolsa-Formação. É possível verificar que, durante o período de 2011 a 2015, o Sistema S absorveu, em média, 94% dos recursos totais, correspondendo a praticamente R\$ 7,5 bilhões, enquanto os Governos Estaduais em conjunto obtiveram, em média, apenas 6,7% do total no mesmo intervalo de tempo, representando pouco mais de R\$ 500 milhões¹¹². Esta transferência significativa de recursos para o Sistema S elevou a participação destas instituições no total de recursos repassados para entidades sem fins lucrativos¹¹³ considerando todas as ações do Governo Federal. Em 2009, portanto, anterior ao lançamento do Pronatec, a fatia do SENAI correspondia a apenas 0,27% e a do SENAC a residuais 0,02% do total destes recursos, chegando, em 2014,

¹⁰⁹ Fonte INEP/MEC, dados completos na Tabela 5.

¹¹⁰ Fonte TCU (2015), dados completos no Gráfico 8.

¹¹¹ Fonte TCU (2015), dados completos no Gráfico 9.

¹¹² Dados obtidos no Portal da Transparência/CGU/Governo Federal.

¹¹³ É neste enquadramento legal que aparecem as entidades do Sistema S no orçamento federal.

quando finaliza a primeira etapa do Programa, a 14,77% e 7,93%¹¹⁴ respectivamente. Estes dados cristalizam a importância do Sistema S como principal operador e principal beneficiário do Pronatec.

Estes elementos evidenciam que a estrutura do Pronatec foi desenhada tendo o Sistema S como modelo e, devido a isto, acabou por potencializar sua capacidade de execução. Enquanto a Rede Federal teve que fazer um conjunto de adaptações e criar uma normatização específica para desenvolver ações do Programa, a ponto de constituir uma rede de atendimento praticamente paralela, o Sistema S manteve suas práticas usuais, apenas ampliando o atendimento.

Neste sentido, é importante retomar que para viabilizar a absorção deste potencial aumento na demanda originado a partir da implantação do Pronatec foi prevista uma iniciativa específica, ‘Ampliação da Capacidade do Sistema S’, que consistia em uma linha de crédito, via BNDES, para a ampliação e qualificação da rede física e dos equipamentos do Sistema S. Ou seja, no planejamento do Programa foram criadas estratégias para direcionar recursos para estas instituições que acabam por colocar em cheque o chamado ‘Acordo de Gratuidade’, firmado em 2008, entre o Governo Federal e o SENAI, SENAC, SESI e SESC. Apesar de não ter uma comprovação contábil, é possível inferir que estes novos recursos superam a possível diminuição de receita advinda do cumprimento das metas do Acordo que previam a ampliação da oferta de cursos gratuitos por estas instituições – chegando ao limite de 66,66% da RLCC¹¹⁵ a partir de 2014. Esta questão de serem os recursos do Pronatec uma reparação para as possíveis perdas originadas pelo Acordo de Gratuidade é reforçada pela Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (2011) e encontra guarida na comparação entre os dados de matrículas do SENAI e SENAC relativas ao Bolsa-Formação e ao Acordo de Gratuidade. Segundo dados do TCU (2015), foram realizadas 2.644.744 matrículas no Bolsa-Formação, superando em 49.850 matrículas as efetivadas dentro do Acordo de Gratuidade. Tendo em vista que se trata da oferta das mesmas modalidades de cursos, principalmente os de Formação Inicial e Continuada, portanto com custos bastante similares, somente os recursos envolvidos no Bolsa-Formação seriam suficientes para repor uma possível queda de arrecadação devido à ampliação da oferta gratuita para atingir as metas do Acordo.

¹¹⁴ Dados obtidos no Portal da Transparência/CGU/Governo Federal.

¹¹⁵ Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral.

A própria efetividade do Acordo é questionada pelo TCU quando identifica problemas no acompanhamento das metas, especialmente pelo fato de serem consolidadas nacionalmente, impedindo a avaliação do desempenho regionalizado. Neste sentido, é colocada em relevo a possibilidade de existirem regiões inteiras sem a oferta de cursos gratuitos e realizados questionamentos quanto à própria pertinência e qualidade dos cursos oferecidos em relação ao contexto produtivo local.

Este deslocamento entre a oferta realizada e as demandas efetivas do arranjo produtivo local ocorre concomitantemente com a resistência das instituições do Sistema S em adaptar seus cursos às características específicas das populações prioritárias do Programa, notadamente na oferta do Bolsa-Formação. Esta situação foi caracterizada em estudo da SAGI/MDS (2014)¹¹⁶ como “oferta de prateleira”, significando que, especialmente o SENAI e o SENAC, colocam-se como detentores das melhores práticas, reafirmando suas burocracias, afora a oferta de cursos com base nas grades e horários que atendiam aos requerimentos da gestão das unidades através de currículos replicáveis que exigiam uma base de conhecimentos prévios. Ao impor esses limites para a realização dos cursos e negar a efetiva história de vida das pessoas que os acessam, essas instituições se posicionam acima do interesse público e estabelecem processos que reforçam o histórico de exclusão social e de insucesso educativo que marca a trajetória dessas populações.

Este predomínio na realização de cursos “de prateleira”, voltados para atender as demandas dos ofertantes e não das populações prioritárias do Pronatec, determinou uma situação de “captura institucional do Programa” por parte das instituições ofertantes (SAGI/MDS, 2014). É importante resgatar que esta “captura” não ocorreu apenas na fase de execução, com a intransigência na adaptação de procedimentos, horários e currículos, mas esteve presente desde o processo de planejamento do Programa. Portanto, não se trata de uma consequência, um descompasso entre as determinações legais e as práticas dessas instituições, mas sim de um processo estrutural ao Pronatec vinculado tanto à adoção do Sistema S como padrão de oferta quanto à participação de seus representantes nas instâncias de definição ao longo da trajetória do Programa. Utilizando-se de uma alegoria, é como se o Sistema S, por meio de seus representantes, fosse construtor de uma gaiola na qual, posteriormente, seria aprisionado o Pronatec.

¹¹⁶ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Parte importante desta construção se deu no estabelecimento de critérios de definição dos custos envolvidos na realização dos cursos e na definição dos mecanismos para o repasse e prestação de contas dos recursos no âmbito do Programa. Enquanto as instituições da Rede Federal possuem um conjunto de procedimentos orçamentários para receber os recursos e, portanto, passíveis de terem um acompanhamento mais transparente por parte da sociedade e dos órgãos de controle, o mesmo não aconteceu com o setor privado. Segundo relatórios do TCU (2015) e da CGU (2014), foi identificada uma significativa área cinzenta em relação à correta utilização dos recursos direcionados para estas instituições. Tendo o principal problema relacionado ao fato do Pronatec utilizar como critério para o repasse dos recursos apenas o número de matrículas e não realizar um acompanhamento consistente da efetividade dos cursos realizados, foram destacados os seguintes problemas: (i) as planilhas de custos de cursos do Sistema S não possuíam uniformidade e apresentavam itens, como repasses para confederações e federações, sem justificativa e, além disso, incorporavam custos relativos a todos os tipos de cursos oferecidos pelas instituições, inclusive ensino superior, que não estavam previstos no objeto da ação; (ii) as Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas privadas ofereciam cursos para os estudantes do Bolsa-Formação com custos superiores aos oferecidos para os estudantes regulares e desconsideravam a inexistência de inadimplência – tendo em vista a garantia do repasse de recursos públicos – em suas planilhas de custos; e (iii) a diferença entre as matrículas pactuadas e as efetivamente realizadas gerava um recursos excedente que deveria ser corrigido nas edições seguintes. Porém, como reconhecem o TCU (2015), estas pendências não geravam um registro específico, elas eram incorporadas nas pactuações seguintes e acabavam sem uma prestação de contas efetiva.

Todos estes problemas indicam a limitação dos mecanismos de acompanhamento e controle existentes no Pronatec e a necessidade da criação de estratégias de controle social sobre a execução de políticas com esta amplitude. Neste sentido, é importante destacar que esta deveria ser uma das funções previstas para o Fórum Nacional de Apoio a Formação e Qualificação Profissional. A correta intenção em propor a constituição de um órgão composto por diferentes representantes do governo, das instituições ofertantes, dos estudantes e dos trabalhadores e incorporá-lo à estrutura de governação do Programa, esbarra na inatividade efetiva deste órgão que, ao longo do período analisado teria, segundo informações da CGU (2014), se reunido apenas para deliberar sobre seu regimento interno.

As questões até agora apresentadas não estão vinculadas a um comando unilateral do Sistema S, mas sim integradas à perspectiva conciliatória com que o Governo Federal buscava articular uma frente política bastante heterogênea composta pelos grandes empresários brasileiros, principalmente os ligados ao setor produtivo, “parte da baixa classe média, a maior parte da classe operária, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal” (BOITO JÚNIOR, 2016, p. 27). Esta frente ampla e instável, amalgamada pelo discurso neodesenvolvimentista e com nuances nacionalistas, era impulsionada pelo crescimento econômico e por políticas de distribuição decrescente de renda. Esta caracterização sintética da estratégia construída pelos governos petistas na tentativa de articular sujeitos históricos com interesses diversos e conflitivos fornece um substrato importante para compreender alguns movimentos aparentemente opostos que configuraram as políticas da EPT brasileira no período em foco, com destaque para o Pronatec.

Um desses movimentos foi a expressiva ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, com a criação dos Institutos Federais, que passou de 144 estabelecimentos, em 2006, para 574, em 2015. Este crescimento foi acompanhado por um incremento de 294,95% no número de matrículas no mesmo período, correspondendo, em números absolutos, ao ingresso de 235.604 novos estudantes. Este movimento de expansão da oferta da Rede Federal demandou investimentos que, de 2011 a 2014, atingiram pouco mais de 1,5 bilhão. Este valor representa apenas 21% do total autorizado, demonstrando um contingenciamento ao longo do período e a canalização dos recursos para atender outras iniciativas do Programa. É importante destacar, neste cenário, que custos importantes, como o pagamento dos docentes e técnicos e da rede de serviços terceirizados responsáveis por garantir o funcionamento dos IFs, possuem outras origens orçamentárias. Os recursos para a expansão da Rede Federal que passaram pelo Pronatec estavam direcionados para a ampliação e qualificação da rede física com o objetivo de atender o aumento potencial de demanda com a execução do Programa.

Esta questão dos investimentos na ampliação do setor público para a oferta de EPT expõe limites não só quando contrastada com os volumosos recursos repassados para o Sistema S, mas, também em relação às Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas privadas que ingressaram no Programa a partir de 2013. Essas instituições passaram a atuar, principalmente, na oferta de vagas no Fies-Técnico e no Bolsa-Formação, concentrando-se mais nos cursos Técnicos de Nível Médio na modalidade

subsequente. Mesmo assim, dados do INEP/MEC indicam que foi repassado para estas entidades aproximadamente 1,6 bilhão de reais, no período de 2013 a 2015, para pagamento de 526.789 bolsas para estudantes, majoritariamente selecionados pelo Sisutec. Ou seja, mesmo em um período menor de tempo as IES e Escolas Técnicas privadas receberam um recurso maior que a Rede Federal, indicando uma das origens do contingenciamento das verbas referido anteriormente.

Mesmo com as limitações orçamentárias que acompanharam o processo, foi realizada uma ampliação da oferta pública em uma dimensão inédita na trajetória da EPT, aliada com a retomada do protagonismo da Rede Federal e a tentativa do Governo Federal assumir o controle sobre o planejamento da Educação Profissional. Este movimento pode ser identificado no próprio estabelecimento do Pronatec como aglutinador de atividades e de recursos que se achavam espalhadas em várias instâncias e ministérios e na definição da SETEC/MEC para coordenar o Programa. O PLANFOR e o PNQ, planos anteriores de formação da força de trabalho, haviam sido gerenciados pelo Ministério do Trabalho e sofreram críticas por reforçarem a desarticulação entre as políticas de educação e de trabalho. Esta centralidade no setor da educação propunha reorientar as políticas da EPT, visando uma maior integração entre formação profissional e aumento de escolaridade, com a associação de programas – como o Proeja e o Mulheres Mil¹¹⁷ – para a ampliação das trajetórias educativas, o que, como demonstram os dados apresentados, não se efetivou totalmente, prevalecendo à fragmentação da oferta.

Esta intencionalidade de propor um planejamento que procurava compreender os problemas educacionais e sociais a partir de uma abordagem mais integradora pode ser identificada de forma mais focalizada na execução do Pronatec-Brasil Sem Miséria, modalidade de oferta demandada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Articulada ao Plano Brasil sem Miséria, esta modalidade atendeu as pessoas cadastradas no CadÚnico e seus familiares, sendo responsável por praticamente 3 milhões de matrículas no Pronatec durante o período de 2011 a 2014. Ela teve como uma de suas premissas básicas a concepção da pobreza como um fenômeno multidimensional, propunha a formação profissional como uma das estratégias para sua superação. Para isto, buscava o estabelecimento de uma ação conjunta com outras iniciativas, como

¹¹⁷ O Mulheres Mil foi um programa desenvolvido entre 2007 a 2010 que objetivava fornecer formação profissional e tecnológica com elevação da escolaridade para cerca de mil mulheres desfavorecidas das regiões Nordeste e Norte. Maiores informações no site oficial: <<http://mulheresmil.mec.gov.br/>>.

programas de intermediação de mão de obra, desenvolvimento de práticas de economia solidária, políticas ativas de gênero e étnico-raciais e programas de saúde. A proposição era constituir uma rede de apoio que permitisse que as pessoas envolvidas rompessem os ciclos de exclusão social em que estavam inseridas.

No momento da implantação desta ação integrada, porém, aparecem limites organizacionais e estruturais. Organizacionais, pois relacionados às dificuldades de estabelecer uma ação conjunta e coordenada entre instâncias e setores que possuem diferentes culturas institucionais. Ampliam-se estas dificuldades quando a execução das ações, como é o caso do Pronatec, é feita prioritariamente por agentes privados que operam voltados para a obtenção de vantagens particulares e são pouco afeitos a ter um controle social externo.

Os limites estruturais estão vinculados ao fato de que esta ação integrada atua apenas sobre as consequências dos problemas sociais, deixando opacas suas causas mais profundas e originadas na própria dinâmica do sistema do capital. Portanto, mesmo apresentando em sua dimensão conceitual um avanço por compreender a pobreza como um fenômeno multidimensional e, com isso, superar as visões que transferem para as pessoas a culpa por sua própria condição, trata-se de uma proposta adaptativa e conformadora que não consegue romper o núcleo central das desigualdades.

Este mesmo raciocínio pode ser aplicado às demais iniciativas do Pronatec e expõe o descompasso entre o planejamento inicial, que propunha uma ação integrada e articulada, referenciada na questão educacional e coordenada pelo setor público, e a forma fragmentada e autônoma com que suas ações foram realizadas. Neste sentido, a ação do Sistema S, marcada pela predominância das “ofertas de prateleira” e pela “captura institucional” do Programa, é muito ilustrativa.

A priorização da oferta para as pessoas vinculadas ao CadÚnico deve ser entendida como parte deste mesmo movimento. Se, por um lado, demarca a intenção de fornecer a formação profissional como uma estratégia para a inclusão social, por outro focaliza a oferta em cursos de baixa tecnologia, voltados para o trabalho simples e predominantemente desvinculados de processo de elevação da escolaridade. Neste sentido, é importante retomar que a pesquisa realizada por Müller et al. (2015) caracteriza o público predominante do Pronatec-Brasil Sem Miséria – e que com poucas variações pode ser ampliado para a totalidade do Programa – como sendo feminino, jovem, negro e com Ensino Médio completo ou incompleto. A análise desta caracterização permite evidenciar dois movimentos divergentes em relação aos

objetivos do Programa. Numa direção, demarca uma aproximação com os pressupostos defendidos pelos OIs – como os Objetivos do Milênio e o Educação para Todos – que propõem a focalização das políticas públicas nas populações em vulnerabilidade social, com destaque para as mulheres e para os jovens. Em direção inversa, não consegue atingir as pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, especialmente os adultos acima de 40 anos e com pouca ou nenhuma escolaridade. A avaliação articulada desses dois movimentos indica que a ação efetiva do Pronatec recaiu sobre as populações do CadÚnico que seriam mais “empregáveis” e com melhores condições de atender às exigências do mercado de trabalho.

Todos estes aparentes conflitos encontram um caminho para sua resolução quando se percebe o Pronatec inserido no movimento estratégico dos governos Lula e Dilma. Visando garantir a consolidação da sua ampla frente de sustentação política eram desenvolvidas ações que direcionavam recursos para contentar os diversos grupos envolvidos. Portanto, o Programa deve ser localizado nesta zona de fronteira relacional entre o público e o privado, permeável aos movimentos que caracterizam cada um desses campos e, ao mesmo tempo, carregado de barreiras que tentam direcionar seus fluxos e privilegiar a expansão do capital.

Em sua particularidade o Pronatec se constituiu em uma política de formação e qualificação da força de trabalho que, concomitantemente, se caracterizou por ser um espaço/tempo de entrega e de resistência. Espaço/tempo de entrega por apostar no caminho da conciliação, agregando o setor privado como protagonista na construção e execução do Programa e, com isso, viabilizando seu acesso facilitado aos recursos públicos. Espaço/tempo de resistência por acreditar que, ao financiar os agentes privados, conseguiria impor direcionamentos e incorporar populações que historicamente foram excluídas do acesso a processo de qualificação e, ao mesmo tempo, diminuir o antagonismo em relação às iniciativas que ampliavam a oferta pública de educação.

Ao observar o Pronatec desde uma perspectiva nacional, como a que foi privilegiada nesta pesquisa, é perceptível que o mesmo se consolidou muito mais como um espaço/tempo de entrega e refém de sua própria estratégia. Ao articular com o setor privado, em especial o Sistema S, quedou-se por ele articulado. Ao estabelecer o diálogo com as demandas do mercado, acabou por elas estabelecido. Ao promover a qualificação dos trabalhadores para uma inserção substantiva no mundo do trabalho, resultou em uma formação precária para uma eventual absorção ao mercado de trabalho.

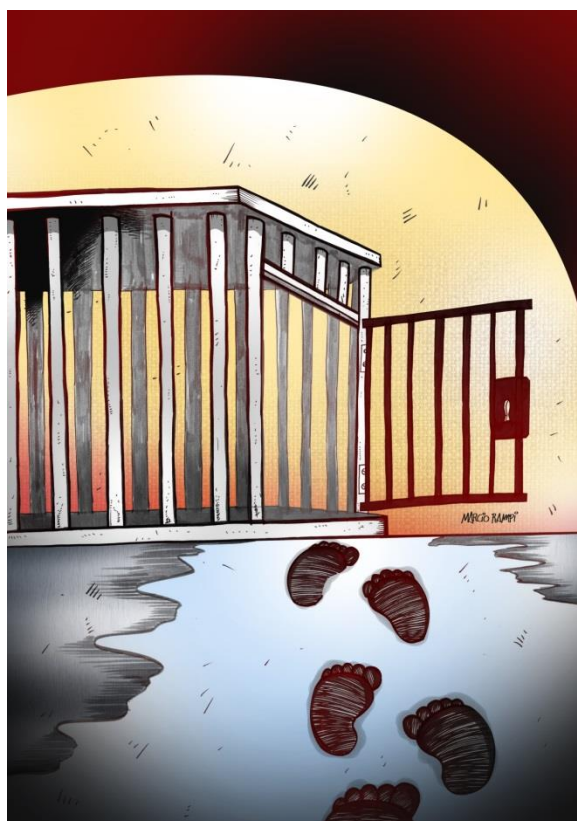
Ao propor-se como caminho para avançar na construção de uma nação, não percebeu que muitas vezes andava para trás.

Fica evidenciado, assim, que o principal limite para a capacidade de intervenção do Pronatec, podendo ser ampliado para as demais políticas públicas educativas implantadas no período histórico analisado, é a manutenção e aprofundamento do projeto de desenvolvimento dependente e associado que caracteriza a economia brasileira. Enquanto a organização da produção estiver voltada para atender as demandas de um sistema global, expansionista, concentrador de riquezas e totalitário, tornam-se muito reduzidos os espaços para o desenvolvimento de projetos que valorizem as potencialidades criativas locais para, desta forma, superar a situação de dependência econômica e cultural em relação às nações centrais do capitalismo. Neste sentido, uma vez tendo sido o Pronatec desenhado para atuar dentro desses limites, pode-se inferir que mesmo em um cenário no qual o protagonismo fosse predominantemente público, as barreiras impostas pelo sistema do capital acabariam reduzindo a capacidade indutora de mudanças de seus processos.

A construção de outro projeto societário mais justo e solidário, orientado a partir da ótica do trabalho e não do capital, é um caminho longo e que passa, necessariamente, por processos educativos que contribuam para a formação integrada e ampliada dos trabalhadores. Não se pode esperar, porém, que a educação, principalmente quando reduzida a dimensão da garantia do acesso, venha a alterar significativamente o quadro econômico e social. Talvez esta tenha sido a maior fragilidade do Pronatec, ao agir apenas na temporalidade do presente e apostar na qualificação dos trabalhadores enquanto ampliação de suas possibilidades de ingresso no mercado de trabalho, não construiu mecanismos para contribuir para uma substantiva emancipação das classes subalternas que acessaram seus cursos. Portanto, se não pode ser desconsiderada a dimensão dos possíveis impactos na vida particular das pessoas que participaram do Programa, afinal a história se move dialeticamente e não se volta para o mesmo lugar, eles se tornam residuais em relação ao montante de recursos envolvidos.

O Pronatec deve ser compreendido, portanto, a partir de suas contradições e por adquirir sentido quando contrastado com a totalidade que o gerou e a qual, dialeticamente, ele materializa. Muito mais permanência do que mudança, muito mais preso ao passado que conectado ao futuro, muito mais conformação do que emancipação.

Noite adentro, o perseguidor-pesquisador havia relatado seu processo de busca, explicitado o que aprendera e o que permanecia escondido na infinita espiral do conhecimento que, a cada descoberta, indica tantas outras coisas a descobrir. No meio da clareira as brasas da fogueira que até há pouco tempo os iluminava e aquecia, delineando a copa das árvores a luz do sol indicava um novo dia. Curupira se levanta e com uma reverência agradece pelas histórias que ouviu e retoma sua caminhada com seu passo singular, deixando atrás de si sua enigmática pegada. O perseguidor-pesquisador fica observando aquela trilha e sorri ao pensar em tantos outros que ainda irão se perder e se achar na busca por compreender aquele ser. Conforme vai se embrenhando na floresta o Curupira começa a cantarolar uma melodia que ecoa pela floresta e chega até os ouvidos do perseguidor-pesquisador. Este se surpreende ao reconhecer a música de um antigo disco do Milton Nascimento, coloca sua mochila nas costas e seguindo a trilha oposta começa a cantar a canção “se muito vale o já feito, mais vale o que será, e o que foi feito é preciso conhecer para melhor prosseguir”. E, pensando em tudo que passa em nosso país agora, os ataques à democracia, a parcialidade da justiça, a desfaçatez da mídia, a retomada de movimentos fascistas, a dificuldade de debater projetos alternativos de sociedade, o pesquisador-perseguidor grita a plenos pulmões “Outros outubros virão. Outras manhãs, plenas de sol e de luz”.



REFERÊNCIAS

Al-MASRI, Munther W. As demandas variáveis do século 21: desafios para a Educação Técnica e Profissional. In. **Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional: educação e formação ao longo da vida - uma ponte para o futuro.** Relatório Final. Brasília: UNESCO, 2000.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil.** Bauru: Canal 6, 2014.

AMÂNCIO, Júlia M. Inclusão produtiva e assistência social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do Pronatec/BSM e do Acessuas/Trabalho. In.: MONTAGNER, Paula; MÜLLER, Luiz H. (Org.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014.** Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, p. 73-93. Brasília/DF: MDS, 2015.

AMITRANO, Cláudio R. Considerações sobre o mercado de trabalho no Brasil. In. CORRÊA, V. P. (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ANTUNES, Fátima. Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processo e metamorfoses. **Sociologia, problemas e práticas**, Lisboa, nº 47, p. 125-143, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n47/n47a07.pdf>>. Acessado em: 03 de março de 2015.

_____. Reconfigurações do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, nº 5, p. 37-62, 2005b. Disponível em <<file:///C:/Users/Romir/Downloads/1010-1-3571-1-10-20091127.pdf>>. Acessado em: 03 de março de 2015.

_____. Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: a estrutura global de uma inovação nacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, nº 70, p. 101-125, 2004. Disponível em <<https://rccs.revues.org/1051>>. Acessado em: 03 de março de 2015.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Anotações sobre o capitalismo recente e a reestruturação produtiva no Brasil. In. ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria A. Moraes (Orgs.). **O avesso do trabalho.** São Paulo: Expressão Popular, 2004.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo.** 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

_____. **Educando à direita: mercados, padrões, deus e desigualdade.** São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003.

_____. **Educação e poder.** Porto Alegre: Artmed, 2002.

_____. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Trabalho docente e textos**: economia política das relações de classe e de gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

BALL, Stephen J. **The education debate**. 2ª ed. Bristol: Policy Press, 2013.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo Sem Fronteiras**, v.1, nº 2, p. 99-116, jul./dez., 2001. Texto disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.htm>> Acessado em: 18 de abril de 2017.

BALL, Stephen J; YOUDELL, Deborah. **Privatización encubierta en la educación pública**. Bruxelas: Internacional de la Educación, 2007. Disponível em <[file:///C:/Users/Romir/Downloads/Informe+presentado+en+el+V+Congreso+Mundial+de+la+Internacional+de+la+Educaci%C3%B3n%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Romir/Downloads/Informe+presentado+en+el+V+Congreso+Mundial+de+la+Internacional+de+la+Educaci%C3%B3n%20(1).pdf)>. Acessado em: 29 de maio de 2016.

BARRADAS, Anésia Maria da Silva. **“Fábrica PIPMO” – uma discussão sobre política de treinamento de mão de obra no período 1963-82**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986. 212 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – Instituto de Estudos Avançados em Educação/Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, 1986.

BATISTA, Eraldo L. A ideologia da Educação Profissional: da década de 1930 à consertação social da CUT. In. TUMOLO, Paulo S.; BATISTA, Roberto L. (Orgs.). **Trabalho, economia e educação**: perspectivas do capitalismo global. Maringá: Praxis; Massoni, 2008

BEZERRA, Fátima. Apresentação da Presidenta da CEC. In. ABREU, Marcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC)**. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 11-13, 2011.

BIFFI, Antônio C. **Relatório da Comissão de Educação e Cultura**: Projeto de Lei nº 1.209, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=907791&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 15 de outubro de 2015.

_____. **Parecer do Relator pela Comissão de Educação e Cultura às Emendas de Plenário Oferecidas ao Projeto de Lei nº 1.209**, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=916146&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 10 de setembro de 2016.

_____. Apresentação do Relator na CEC. In. ABREU, Marcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC)**. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 14-16, 2011b.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BOITO JÚNIOR, Armando. Os atores e o enredo da crise política. In. JINKINGS, Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, mai./ago. 2008.

BRANCO, Rodrigo C. O neodesenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo Latino-Americano. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 01, p. 71-90, 2009.

BRASIL. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2013**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/arquivos-cadastro-de-acoes/0902.pdf>> Acessado em: 25 set. 2016.

_____. Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28 de abril de 2011. In. ABREU, Marcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC)**. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 28-34, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O neodesenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 05-24, jul./set. 2006.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acessado em: 26 de maio de 2017.

BRETTON WOODS PROJECT. Throwing evidence to the wind? The World Bank continues pushing PPPs. **Bretton Woods Observer**, Londres/UK, p. 1-2, 28 set. 2015b. Disponível em <<http://www.brettonwoodsproject.org/publications/observer-autumn-2015/>>. Acessado em: 18 de março de 2017.

BUFFA, Ester. O público e o privado como categoria de análise da educação. In.: LOMBARDI, José C.; JACOMELI, Mara R. M.; SILVA, Tânia M. T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados, 2005.

CANZIANI, Alex. **Relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público**: Projeto de Lei nº 1.209, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=909749&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 15 de outubro de 2015.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Dicionário do folclore brasileiro**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

CASSIOLATO, Maria Martha C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional**. Texto para discussão n° 1919. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CASTIONI, Remi. **Educação no mundo do trabalho, qualificação e competência**. São Paulo: Francis, 2010.

CASTRO, Iná Elias. O problema da escala. In. CASTRO, Iná Elias; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo Cesar da Costa (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. PLANFOR, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis. **Educere et educare**, Cascavel/PR, vol. 1, n° 2, p. 229-244, jul./dez., 2006.

CELLARD, André. A análise documental. In.: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3ª edição. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e neodesenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol.26 n° 75, p. 77-90, maio/ago. 2012.

CHAHAD, José Paulo Z. Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: a busca da melhoria da proteção social dos trabalhadores brasileiros. In. WELLER, Jürgen (ed.). **O novo cenário laboral latino-americano: regulações, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho**. Santiago, CEPAL, 2009.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

CHANG, Ha-Joon. **23 coisas que não nos disseram sobre o capitalismo**. São Paulo: Cultrix, 2013.

_____. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: editora UNESP, 2004.

_____. The economic theory of the developmental State. In. WOO-CUMINGS, M. (Ed). **The developmental State**. New York: Cornell University Press, 1999.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLARK, John; NEWMAN, Janet. **The Managerial State: power, politics and ideology in remaking of Social Welfare**. London: SAGE Publications Ltd, 2006.

CNTE. Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional. **Retratos da Escola**, vol. 5, nº 8, p. 179-184, jan./jul., 2011.

COIMBRA, Júnior. **Parecer do Relator pela Comissão de Finanças e Tributação às Emendas de Plenário Oferecidas ao Projeto de Lei nº 1.209**, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=916148&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 10 de setembro de 2016.

_____. **Relatório da Comissão de Finanças e Tributação: Projeto de Lei nº 1.209**, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=909126&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 15 de outubro de 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406282**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <<http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>> Acessado em: 25 de maio de 2016.

CORRÊA, Vanessa P.; SANTOS, Cláudio H. Modelo de Crescimento brasileiro e mudança estrutural: avanços e limites. In. CORRÊA, Vanessa P. (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

COSTA, Sylvio de S. Gadelha. Governamentalidade neoliberal, teoria do capital humano e empreendedorismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre/RS, vol. 34, nº 2, p. 171-186, mai./ago., 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005.

_____. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005b.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005c.

_____. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, nº 14, p. 89-193, mai./jun./jul/ago. 2000.

CURY, Carlos R. J. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In.: LOMBARDI, José C.; JACOMELI, Mara R. M.; SILVA, Tânia M. T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. Um novo movimento da educação privada. In.: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. V. (Org.). **Público e Privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

DALE, Roger. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. In. LINGARD, Bob.; OZGA, Jenny. (org.). **The Routledge Falmer Reader in Education Polity and Politics**. Milton Park, England: Routledge, 2007.

DEITOS, Roberto A.; LARA, Angela Mara B.; ZANARDINI, Isaura Mônica S. Política de Educação Profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. In.: **Educação e Sociedade**, v. 36, nº 133, p. 985-1001, out./dez., 2015.

DI GIOVANNI, Geraldo.; NOGUEIRA, Marco A. Introdução. In. DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 1ª ed. V. 1. São Paulo: FUNDAP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Editora UNESP; Editora Boitempo, 1997.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n 28-29, p.107-157, 1993.

FERES, Marcelo M. **Pronatec**. Apresentação para a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Brasília, 05 maio 2015. Disponível em <file:///C:/Users/Romir/Downloads/MARCELO%20FERES%20-%20SETEC-MEC%20AP%2005_05_15%20-%20Pronatec%201%20(1).pdf> Acessado em 12 maio 2016.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5ª ed. revista. São Paulo: Global, 2008.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. In.: **Revista Perspectiva Geográfica** – on line. Marechal Cândido Rondon, Paraná, V. 9, nº 10, 2014. Disponível em: <e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/10161/7550>. Acessado em: 15 de agosto de 2016.

FERRARO, Alceu R. Quantidade e qualidade na pesquisa em educação, na perspectiva da dialética marxista. In. **Pro-Posições**, v. 23, n. 1 (67), p. 129-146, Campinas, jan./abr. 2012.

FERRETTI, Celso J. Empresários, trabalhadores e educadores: diferentes olhares sobre as relações de trabalho e educação no Brasil nos anos recentes. In. LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José L. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, Histedbr, 2005.

FRANZOI, Naira Lisboa; SILVA, Carla O. Balestro; COSTA, Rita de Cássia Dias. PROEJA e PRONATEC: ciclo de políticas, políticas recicladas. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, vol. 6, nº 2, p. 84-100, 2013.

FRANZOI, Naira Lisboa et al. Escola, Saberes e Trabalho: a pesquisa do PROEJA no Rio Grande do Sul. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, vol. 35, nº 1, p. 167-186, jan./abr. 2010.

_____. **Entre a formação e o trabalho**: trajetórias e identidades profissionais. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2006.

FREITAS, Luiz Carlos. Materialismo histórico-dialético: pontos e contrapontos. In.: **Cadernos do Iterra**: II Seminário Nacional o MST e a Pesquisa, ano VII, nº 14, Iterra, Veranópolis, Dezembro de 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A relação da Educação Profissional e Tecnológica com a universalização da Educação Básica. In.: **Educação e Sociedade**, vol 28, nº 100 – especial, Campinas, p. 1129-1125, out. 2007.

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

_____. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. In.: **Revista Brasileira de Educação**, vol 16, nº 46, Rio de Janeiro, p. 235-254, jan./abr., 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 32, nº 116, p. 619-638, jul./set., 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise Nogueira. **Ensino Médio Integrado**: concepções e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **O capitalismo global**. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GALLINDO, Erica L.; FERES, Marcelo M.; SCHROEDER, Nilva. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de Educação Profissional e Tecnológica. In.: MONTAGNER, Paula; MULLER, Luiz H. (Org.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, Brasília, DF: MDS, 2015.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In. LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José L. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, Histedbr, 2005.

GOLDMAN, Alberto.; LAGANÁ, Laura. Qualificar é desenvolver. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2007. p. A3.

GOMES, Ana V. A. **O que podemos dizer sobre o Pronatec?** Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska>. Acessado em: 06 de setembro de 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Neodesenvolvimentismo e o liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 112, p. 637-671, set/out. 2012.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. Porto Alegre: UFRGS, 2010. 222 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

_____. **Entrevista para Raquel Júnia**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz. 2010b. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/um-balanco-da-gratuidade-no-sistema-s>>. Acessado em: 19 out. 2016.

GRABOWSKI, Gabriel.; RIBEIRO, Jorge A. R. Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios. **Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília, MEC/SETEC, 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/conferencia_curriculo_gabriel.pdf> Acessado em 09 abr. 2015.

GRAMSCI. Antônio **Cadernos do cárcere: Temas de cultura**. Ação católica. Americanismo e fordismo. Volume 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Volume 3. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Cadernos do cárcere: O Risorgimento**. Notas sobre a história da Itália. Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b

_____. **Cadernos do cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. Volume 1. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Cadernos do cárcere: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo.** Volume 2. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GUIMARÃES, Cátia. Pronatec: qualificação e trabalho sob demanda. **POLI: saúde, educação e trabalho.** Ano VI, nº 32, p. 2 – 7, jan/fev 2014.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 10ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____. **Espaços de esperança.** 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

_____. **A produção capitalista do espaço.** 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006b.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2014b.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI.** Texto para discussão nº 1935. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

INGRAM, George et al. **The untapped opportunity: how public-private partnerships can advance education for all.** AED, 2006. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan037304.pdf>> acessado em 10.09.2014.

IPEA. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** Brasília, nº 50, Fevereiro, 2012.

IPEA. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando o Pnad. **Comunicados do Ipea,** Brasília, nº 160, Outubro, 2013. 30 p.

JESSOP, Bob. **The future of the Capitalist State.** Cambridge, UK: Polity Press, 2005.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, Acacia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In. FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

_____. A Educação Profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educação e sociedade,** Campinas, vol. 27, n. 96, p. 877-910, out. 2006.

_____. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação e Sociedade,** Campinas, vol. 28, n. 100 – especial, p. 1153-1178, out. 2007.

KUENZER, Acacia Zeneida; GRABOWSKY, Gabriel. Educação Profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 14, nº 1, p. 297-318, jan/jun. 2006.

LACOSTE, Yves. **Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. 7ª ed. Campinas/SP: Papirus, 1989.

LaROQUE, Norman. **Public-Private Partnerships in Basic Education**: an international review. Reading/Inglaterra: CfBT Education Trust, 2008. Disponível em <http://www.azimpremjifoundation.org/pdf/ppp_report.pdf>. Acessado em 25 de abril de 2016.

LaROQUE, Norman.; LEE, Sena. **Non-State providers and Public-Private Partnerships in education for the poor**. Bangkok: ADB-UNICEF, 2011. Disponível em <https://www.unicef.org/eapro/Final_NSP_lowres.pdf>. Acessado em: 25 de abril de 2016.

LATHAM, Michael. **Public-Private Partnership in education**. Washington, DC: IFC/CfBT, 2009. Disponível em <<https://www.nuffic.nl/en/publications/find-a-publication/public-private-partnerships-in-education.pdf>>. Acessado em: 25 de abril de 2016.

LAVAL, Christian. **A escola não é empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Londrina, PR: Editora Planta, 2004.

LIMA, Antonio A. B.; LOPES, Fernando A. M. **Diálogo social e qualificação profissional**: experiências e propostas. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.

LIMA, Kátia R. de S.; MARTINS, André S. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: marxismo e Positivismo na Sociologia do Conhecimento. 8ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

_____. **Método dialético e teoria política**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LUKÁCS, György. **Introdução a uma estética marxista**: sobre a categoria da particularidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1978.

MACHADO, Maria M.; GARCIA, Lênin T. Passado e presente na formação de trabalhadores jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, vol. 1, nº 1, p. 45-64, 2013.

MANFREDI, Silvia M. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARCELINO, Paula R. Pereira. **A logística da precarização**: terceirização do trabalho da Honda do Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MARINI, Ruy M. **Subdesenvolvimento e revolução**. 5ª ed. Florianópolis: Insular, 2014.

_____. Dialética da dependência, 1973. In. TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João P. (Orgs.). **Ruy Mauro Marini**: vida e obra. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl. **Os economistas**: Karl Marx. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996. Disponível em <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf>. Acessado em 26 de março de 2017.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MASSEY, Doreen B. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MELLO, Jorginho. **Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**: Projeto de Lei nº 1.209, de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14427E5EBD25B1CBBBD91E90E83539F52.proposicoesWeb2?codteor=908272&filename=Tramitacao-PL+1209/2011> Acessado em: 15 de outubro de 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: em direção a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões a cerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2015b.

MONTAGNER, Paula; MÜLLER, Luiz H. (Org.). Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, p. 46-72. Brasília/DF: MDS, 2015.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In.: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. V. (Org.). **Público e Privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

MOSELEY, Stephen F. Foreword. In. INGRAM George et al. **The untapped opportunity**: how public-private partnerships can advance education for all. AED, 2006. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan037304.pdf>> . Acessado em: 10 de setembro de 2014.

MÜLLER, Luiz H. et al.. Inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec. In.: MONTAGNER, Paula; MÜLLER, Luiz H. (Org.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014.** Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, p. 46-72. Brasília/DF: MDS, 2015.

MÜLLER, Meire T. **A lousa e o torno: a escola Senai Roberto Mange, de Campinas.** Campinas: Unicamp, 2009. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

_____. A Educação Profissionalizante no Brasil e no SENAI: a formação para o trabalho. In. BATISTA, Eraldo L.; MÜLLER, Meire T. (Orgs.). **A Educação Profissional no Brasil: história, desafios e perspectivas para o século XXI.** Campinas/SP: Editora Alínea, 2013.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas.** Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer. Há escassez generalizada de profissionais de carreiras técnico científicas no Brasil? Uma análise a partir de dados da CAGED. In. IPEA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** Brasília, nº 49, ano 16, Novembro, 2011.

NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento do mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NONATO, Fernanda J. A. P.; PEREIRA, Rafael H. M.; NASCIMENTO, Paulo A. M.; ARAÚJO, Thiago C. O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas. In. IPEA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** Brasília, nº 51, ano 17, maio, 2012.

OCDE. **Preparándose para trabajar.** Paris: OCDE, 2010. Disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/education/preparandose-para-trabajar_9789264118478-es>. Acessado em: 23 de setembro de 2016.

OLIVEIRA, Betty. **A dialética do singular-particular-universal.** 2001. Disponível em: <<http://test.stoa.usp.br/articles/0016/4963/ADialeticaDoSingularParticularUniversal.pdf>>. Acessado em 25 mai. 2015.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor. **Novos Estudos CEBRAP,** nº 22, p. 8-28, out./1988. Disponível em < http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/56/20080623_o_surgimento_do_antivalor.pdf>. Acessado em: 06 de junho de 2015.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder.** São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OZGA, Jenny; LINGARD, Bob. Globalisation, education policy and politics. In: LINGARD, Bob; OZGA, Jenny (org.). **The Routledge Falmer Reader in Education Polity and Politics**. Milton Park, England: Routledge, 2007.

PACHECO, Eliezer. Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. In: PACHECO, Eliezer (Org.). **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

PATRINOS, Harry, A; BARERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. **The role and impact of Public-Private Partnerships in Education**. Washington/DC: Banco Mundial, 2009. Disponível em <[https:// openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1)>. Acessado em 23 de abril de 2016.

PERONI, Vera M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; Bazzo, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da educação**. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, agosto de 2010.

_____. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-posições**, Campinas/SP, vol. 23, nº 2, p. 19-31, mai./ago., 2012.

_____. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In.: PERONI, Vera M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013b.

_____. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

_____. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In.: PERONI, Vera M. V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015b.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Geraldo A. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PIRES, Daniela de O. O histórico da relação público-privado e a formação do Estado Nacional: implicações para a constituição da esfera pública. In.: PERONI, Vera M. V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PORTELA, Romualdo. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, vol. 30, nº 108, p. 739-760, out./2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0630108.pdf>>. Acessado em 12 de abril de 2015.

POWER, Colin N. Programa da UNESCO sobre Educação Técnica e Profissional para a primeira década do novo milênio. In. **Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional: educação e formação ao longo da vida - uma ponte para o futuro**. Relatório Final. Brasília: UNESCO, 2000.

RAMOS, Marise Nogueira. O currículo para o Ensino Médio em suas diferentes modalidades: concepções, propostas e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 32, nº 116, p. 771-788, jul./set., 2011.

RAMOS, Marise N. Reforma da Educação profissional: contradições na disputa por hegemonia no regime de acumulação flexível. In.: **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro/RJ, v. 5, nº 3, p. 545-558, Novembro, 2007. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r187.pdf>>. Acessado em: 21 de setembro de 2014.

ROBERTSON, Susan. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, vol. 34, nº 124, p. 679-703, jul/set, 2013.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias Público-Privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, vol. 33, nº 121, p. 1133-1156, out/dez, 2012.

RODRIGUES, Aline L. Fronteira e território: considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. In.: **Revista Produção Acadêmica – Núcleo de Estudos Urbanos, Regionais e Agrários**. Tocantins, nº 2, p. 139-157, Dezembro, 2015. Disponível em <[revista.uft.edu.br /index.php/ producaoacademica /article/view /2002/8646](http://revista.uft.edu.br/index.php/producaoacademica/article/view/2002/8646)> Acessado em: 15 de agosto de 2016.

RODRIGUES, Romir. Globalização, Organismos Internacionais e as políticas para a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil: o caso do Pronatec. In. **Atas do XIII Congresso SPCE: Fronteiras, diálogos e transições na educação**, p. 450-461, Viseu/Portugal, outubro, 2016. Disponível em <<http://www.esev.ipv.pt/spce16/>>. Acessado em: 17 de maio de 2017.

RODRIGUES, Romir. Pronatec na fronteira entre o público e o privado. In. **Anais do 3º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA**, p. 1512-1529, Gramado/RS, agosto, 2015. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B77mpzb0faqoZII0U3NKT1pobGs/view>>. Acessado em 17 de maio de 2017.

RODRIGUES, Romir; SANTOS, Maurício I. Novo desenvolvimentismo e Pronatec: aproximações a partir das ideias do Estado Gerencialista. In: **Anais IX Seminário do Trabalho: Trabalho, educação e neodesenvolvimentismo**, 2014, Marília. Anais. Marília, 2014.

_____. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado. In: PERONI, Vera Maria Vital. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

RODRIGUES, Romir; SANTOS, Maurício. I. Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). In.: **#Tear: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia**, v. 1, n. 2, Canoas, 2012.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. 29ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de Posse**, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>>. Acessado em 05 de maio de 2016.

SAGI/MDS. **Avaliação de impacto dos beneficiários do programa Bolsa Família matriculados no Pronatec Bolsa Formação**: um estudo CASO-CONTROLE. Estudo Técnico nº 08. Brasília: MDS, 2015.

SAGI/MDS. **Estudo qualitativo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

SAMPAIO JR., Plínio de A. Desenvolvimento e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 112, p. 672-688, set/out. 2012.

SANTOS, Antonio Oliveira. A participação do Senac no Pronatec. In. ABREU, Marcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 17-18.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. O retorno do território. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, ano 6, nº 16, p. 255-261, jan./abr. 2005. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acessado em: 27 de abril de 2017.

_____. **A natureza do espaço**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **Espaço e Método**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b.

SAVIANI, Demerval. O público e o privado na história da educação brasileira. In.: LOMBARDI, José C.; JACOMELI, Mara R. M.; SILVA, Tânia M. T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCHULTZ, Theodore W. **Investindo no povo**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon.; CASTRO Cláudio M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. In. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, jul./set. 2013.

SENADO FEDERAL. **Emendas apresentadas no prazo único ao Projeto de Lei da Câmara nº 78/2011**. 2011. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=96540&tp=1>> Acessado em 10 set. 2011.

SENAI. **Relatório 2007: a indústria faz e o SENAI capacita e desenvolve soluções inovadoras**. SENAI: Brasília, 2008. 67 p.

SETEC/MEC. **Documento referência para a Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec**. SETEC/MEC: Brasília, 2012a. Disponível em <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013021105817732documento-referencia_bolsa_formacao_trabalhador.pdf>. Acessado em: 20 set. 2016.

SETEC/MEC. **Documento referência para a concomitância no Pronatec**. SETEC/MEC: Brasília, 2012b. Disponível em <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201261617140625201222913311962documento_referencia_para_a_concomitancia_no_pronatec.pdf>. Acessado em: 20 set. 2016.

SETEC/MEC. **Documento referência Pronatec Educação de Jovens e Adultos**. SETEC/MEC: Brasília, 2013b. Disponível em <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013811152818250pronatec_eja_documento_referencia_2013.pdf>. Acessado em: 20 set. 2016.

SETEC/MEC. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. SETEC/MEC: Brasília, 2014. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&Itemid=30192>. Acessado em: 03 jun. 2014.

SHIROMA, Eneida O; CAMPOS, Roselaine F; GARCIA, Rosalva M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In.: **Persepectiva**, v. 23, n. 02, p. 427-446, Florianópolis, jul./dez., 2005.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. Por que neodesenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.27, n.04, p.507-524, out./dez. 2004.

SILVA JR, João dos R.; LUCENA, Carlos; FERREIRA, Luciana Rodrigues. As relações entre o Ensino Médio e a Educação Superior no Brasil: profissionalização e

privatização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, nº 116, p. 839-856, jul.-set., 2011.

SOUSA, Marconi et al. Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. In.: MONTAGNER, Paula; MÜLLER, Luiz H. (Org.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, p. 156-179. Brasília/DF: MDS, 2015.

SOUSA, Marconi F.; SILVA, Yuri C.; JANNUZZI, Paulo de M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa família e inscritos no Cadastro Único. In.: MONTAGNER, Paula; MÜLLER, Luiz H. (Org.). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, nº 24, p. 156-179. Brasília/DF: MDS, 2015.

SOUZA, Elisabete G. Educação Profissional no Brasil (1940-1950): a aprendizagem industrial como modelo de ensino. In. BATISTA, Eraldo L.; MÜLLER, Meire T. (Orgs.). **A Educação Profissional no Brasil: história, desafios e perspectivas para o século XXI**. Campinas/SP: Editora Alínea, 2013.

STEINBRUCH, Benjamin. A mensagem de um telegrafista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2007. Caderno Dinheiro, p. B2.

SUPLICY, Marta. **Parecer nº 1.107** – Plenário. In.: Diário Oficial do Senado, nº 175, p. 42527-42533, 19 de outubro de 2011. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diários/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/10/2011&paginaDireta=42520>>. Acessado em 10 set. 2016.

THOMPSON, Edward P. **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos**. 2ª ed. Campinas, SP: Editoraw Unicamp, 2014.

_____. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar editores S.A., 1981.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 008.089/2015-9**: Levantamento. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Brasília, 2015. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A151356F960151A1E2C55E207F&inline=1>>. Acessado em: 12 ago. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2010.

UNESCO. **Segundo Congresso Internacional sobre Educação Técnico-Profissional: educação e formação ao longo da vida - uma ponte para o futuro**. Relatório Final. Brasília: UNESCO, 2000.

VEIGA, José E. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

WELLER, Jürgen. Avanços e desafios para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista na América Latina. In. WELLER, Jürgen (ed.). **O novo cenário laboral latino-americano: regulações, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho**. Santiago, CEPAL, 2009.

WOOD, Ellen M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ŽIŽEK, Slavoj. O Espectro da ideologia. In. Žižek, Slavoj (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

LEGISLAÇÃO

Leis e Decretos:

BRASIL. Lei n.º 12.816, de 05 de junho de 2013. Altera a Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011 para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante no âmbito do Pronatec. Disponível em: <[https:// www.planalto.gov.br /ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014

BRASIL. Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em: <[http:// www.jusbrasil.com.br/legislacao/anotada/10487328/lei-12513-11](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/anotada/10487328/lei-12513-11)>. Acesso em: 10 mai. 2012.

BRASIL. Decreto n.º 7.589, de 26 de Outubro de 2011. Institui a Rede e-Tec Brasil. Disponível em <[http://www. planalto.gov.br/ ccivil_03 /_Ato2011-2014/2011/ Decreto/D7589. htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7589.htm)> Acessado em: 23 set. 2016.

BRASIL. Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm> Acesso em: 09 fev. 2013.

BRASIL. Decreto n.º 5.154, de 23 de Julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 09 fev. 2013.

Portarias do MEC:

BRASIL. Portaria MEC n.º 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em <[http://pronatec.mec.gov.br /images/stories/ pdf/ portaria_ mec _817_13082015.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_mec_817_13082015.pdf)> Acessado em: 08 jun. 2016.

BRASIL. Portaria MEC nº 114, de 07 de fevereiro de 2014. Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em < <http://www.abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1522/portaria-mec-n-114>> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 1007, de 09 de outubro de 2013. Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em < http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_1007_09102013.pdf> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 362, de 26 de abril de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em <http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_362_26042013.pdf> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em <http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_168_070313.pdf> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 161, de 06 de março de 2013. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica. Disponível em < <http://www.abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1346>> Acessado em: 02 mar. 2015

BRASIL. Portaria MEC nº 160, de 05 de março de 2013. Dispõe sobre a habilitação de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional de nível médio e sobre a adesão de novas mantenedoras ao Pronatec. Disponível em <<http://www.abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1345/portaria-mec-n-160>> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 185, de 12 de Março de 2012. Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em <http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_185.pdf> Acessado em: 02 mar. 2015.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.569, de 03 de Novembro de 2011. Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em <<http://www.abmes.org.br/public/index.php/legislacoes/detalhe/1143/portaria-mec-n-1.569>> Acessado em: 12 abr. 2012.

Resoluções FNDE/MEC:

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 50, de 11 de dezembro de 2013. Altera os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Resolução CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013, que estabelece

procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante a mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do Pronatec. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000050&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FND E/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 23, de 28 de junho de 2012. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal e aos Estados, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000023&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 4, de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 3, de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 72, de 20 de dezembro de 2011. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000072&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 66, de 25 de novembro de 2011. Altera a Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000066&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

BRASIL. Resolução FNDE/MEC nº 61, de 11 de novembro de 2011. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros para a oferta de bolsas-formação em cursos de educação profissional e tecnológica vinculados aos serviços nacionais de aprendizagem, no âmbito do Pronatec, bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000061&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acessado em: 02 de março de 2015.

ANEXO

ANEXO A – Parceiros demandantes do Pronatec Bolsa-Formação e perspectiva características

Demandante	Modalidade da Demanda	Tipo de Demanda	Público Beneficiário	Unidade Demandante
Secretarias de Estado e do Distrito Federal de Educação	Pronatec Jovem Técnico Concomitante	Compartilhada	Estudantes do ensino médio da rede pública	Unidades de ensino da educação básica, que tenham ensino médio, e/ou secretaria estadual e distrital de educação
	Pronatec Jovem FIC	Compartilhada	Estudantes do ensino médio da rede pública	Unidades de ensino da educação básica, que tenham ensino médio, e/ou secretaria estadual e distrital de educação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Pronatec Brasil Sem Miséria	Compartilhada	Cadastrados no CadÚnico	Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculados às prefeituras e/ou secretarias estaduais de assistência social
	Pronatec Mulheres Mil	Exclusiva	Mulheres cadastradas no CadÚnico	
	Pronatec Sistema Socioeducativo Aberto	Compartilhada	Jovens/adolescentes em cumprimento de Medida socioeducativa em meio aberto	
	Pronatec Vira Vida	Exclusiva	Jovens em situação de vulnerabilidade social que participam do Projeto Vira Vida.	
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Seguro-Desemprego	Prioritária	Beneficiários do seguro-desemprego	Sistema Nacional de Emprego (SINE) e outras agências do trabalhador
	Pronatec Aprendiz	Exclusiva	Participantes do Programa Jovem Aprendiz	
	Pronatec Certific	Exclusiva	Cidadãos interessados em realizar processo de certificação de saberes	
	Pronatec ProJovem Trabalhador	Exclusiva	Jovens que participam do ProJovem Trabalhador	
	Pronatec Trabalhador	Compartilhada	Trabalhadores	
Ministério do Turismo	Pronatec Copa	Compartilhada	Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nos setores de turismo, hospitalidade ou lazer	Secretarias estaduais e municipais de turismo que tenham ensino médio, e/ou secretaria estadual e distrital de educação
	Pronatec Copa na Empresa	Exclusiva	Trabalhadores que atuam nos setores de turismo, hospitalidade ou lazer	Empresas do setor de turismo, hospitalidade e lazer que tenham ensino médio, e/ou secretaria estadual e distrital de educação.
	Pronatec Copa Social	Compartilhada	Jovens em situação de vulnerabilidade, no âmbito do Projeto Vira Vida	SESI
Ministério da Defesa	Pronatec Exercito	Exclusiva	Praças do Exercito, Aeronáutica e Marinha em prestação de Serviço Militar	Comando local do Exercito
	Pronatec Aeronáutica	Exclusiva		Comando da Aeronáutica
	Pronatec Marinha	Exclusiva		Comando da Marinha
	Pronatec Exército Reserva	Compartilhada	Praças do Exercito que deram baixa do Serviço Militar, nos	Organizações militares

			últimos 12 meses, e Atiradores de Tiro de Guerra	
	Pronatec Aeronáutica Reserva	Compartilhada	Praças da Aeronáutica que deram baixa, do Serviço Militar, nos últimos 12 meses	Comando da Aeronáutica
	Pronatec Marinha Reserva	Compartilhada	Praças da Marinha que deram baixa do Serviço Militar, nos últimos 12 meses	Comando da Marinha
	Pronatec Marinha Mercante	Compartilhada	Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar no setor aquaviário	Órgãos de execução do sistema de ensino profissional marítimo
Ministério da Cultura	Pronatec Cultura	Compartilhada	Trabalhadores para atender as demandas do mercado cultural	Secretarias estaduais e municipais de cultura
Ministério da Pesca e Aquicultura	Pronatec Pesca e Aquicultura	Compartilhada	Pescadores e aquicultores que atuam ou pretendem atuar nos setores pesqueiro e aquícola	Superintendências federais da pesca e aquicultura
Ministério da Previdência Social	Pronatec Reabilitação Profissional	Compartilhada	Trabalhadores em processo de reabilitação profissional	Postos do INSS
Ministério da Agricultura	Pronatec Agro	Não informado	Não informado	Não informado
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Pronatec Campo	Compartilhada	Público da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e da Reforma Agrária	EMATER, ATER, SEAPROF, Sindicatos
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Pronatec Brasil Maior	Compartilhada	Trabalhadores para os setores relacionados ao Plano Brasil Maior	Entidades representativas da indústria
Ministério das Comunicações	Pronatec Comunicações	Compartilhada	Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nas áreas de produção, programação e distribuição de inf/dados sobre plataformas de radiodifusão ou telecom	Prefeituras participantes do programa Cidades Digitais, associações/federações de empresas do setor convenientes do programa de Conteúdos Digitais Criativos
Ministério da Justiça	Pronatec Sistema Prisional	Compartilhada	Privados de liberdade em regime aberto e semiaberto e egressos de estabelecimentos penais	Unidades prisionais secretarias estaduais de administração prisional ou órgãos congêneres. Grupo de Monitoramento da Execução Penal vinculado ao Conselho Nacional de Justiça
	Pronatec Sistema Prisional em Regime Fechado	Exclusiva	Cumpridores de penas sistemas penitenciários em regime fechado	
Ministério da Integração Nacional	Pronatec Defesa Civil	Exclusiva	Pessoas que atuam, direta/indiretamente, em atividades relacionadas à defesa civil	Coordenações locais de defesa civil
SETEC e SESu/MEC	Pronatec Serviços Públicos	Não informado	Não informado	Não informado
Secretaria de Portos/PR	Pronatec Portuários	Compartilhada	Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar no setor portuário	Órgãos de execução do sistema de ensino profissional marítimo. Órgão de gestão de mão de obra portuária

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/MEC	Pronatec ProJovem Urbano	Exclusiva	Jovens que participam do ProJovem Urbano	Secretarias municipais e estaduais de educação
	Pronatec EJA FIC	Compartilhada	Alunos matriculados no ensino fundamental EJA, com idade \geq a 15 anos, e no ensino médio EJA, com idade \geq a 18 anos	Secretarias municipais e estaduais (órgãos gestores da EJA)
	Pronatec EJA Técnico Concomitante	Compartilhada	Egressos do ensino fundamental, inclusive na modalidade EJA e do ProJovem Urbano, com idade \geq a 18 anos	Secretarias municipais e estaduais (órgãos gestores da EJA e do ProJovem)
	Pronatec EJA Técnico Integrado	Exclusiva		
Secretaria de Direitos Humanos/PR	Pronatec Sistema Socioeducativo aberto	Compartilhada	Jovens e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto	Órgãos municipais de execução do sistema socioeducativo
	Pronatec Sistema Socioeducativo fechado	Exclusiva	Jovens e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado	Órgãos estaduais de execução do sistema socioeducativo
	Pronatec Viver sem Limite	Prioritária	Pessoas com deficiência	Órgãos de gestão da política e entidades representativas da sociedade civil
	Pronatec Pop Rua	Exclusiva	População em situação de rua	Não informado
Secretaria Nacional da Juventude/PR	Pronatec Juventude Viva	Exclusiva	Jovens em situação de vulnerabilidade social	Não informado

Fonte: SETEC/MEC. TCU (2013, p. 26-29). Adaptação nossa.