

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA

RICARDO AFONSO FERREIRA DE VASCONCELOS

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DO  
NEODESENVOLVIMENTISMO E DO NEOPOPULISMO: A GÊNESE E  
A CONCEPÇÃO DO PRONATEC**

TESE

**CURITIBA  
2016**

**RICARDO AFONSO FERREIRA DE VASCONCELOS**

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DO  
NEODESENVOLVIMENTISMO E DO NEOPOPULISMO: A GÊNESE E  
A CONCEPÇÃO DO PRONATEC**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do grau de “Doutor em Tecnologia” - Área de concentração: Tecnologia e Sociedade. Linha de Pesquisa: Tecnologia e Trabalho

Orientador: Prof. Dr. Mário Lopes Amorim

**CURITIBA  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

V331e  
2018 Vasconcelos, Ricardo Afonso Ferreira de  
A educação profissional no contexto do neodesenvolvimen-  
tismo e do neopopulismo : a gênese e a concepção do PRONA-  
TEC / Ricardo Afonso Ferreira de Vasconcelos.-- 2018.  
334 f. : il. ; 30 cm

Disponível também via World Wide Web

Texto em português com resumo em inglês

Tese (Doutorado) – Universidade Tecnológica Federal do Pa-  
raná. Programa de Pós-graduação em Tecnologia e Sociedade,  
Curitiba, 2018

Bibliografia: f. 311-334

1. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Em-  
prego (Brasil). 2. Ensino profissional – Brasil. 3. Estado. 4. Polí-  
tica social. 5. Aprendizagem industrial – Brasil. 6. Neoliberalismo  
– Brasil. 7. Educação de adultos e Estado – Brasil. 8. Política e  
educação – Brasil. 9. Educação e Estado – Brasil. 10. Tecnologia  
– Teses. I. Amorim, Mário Lopes. II. Universidade Tecnológica  
Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Tecnologia  
e Sociedade. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 600

---

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba  
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB9/1429

## TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Tese Nº 46

**A educação profissional no contexto do Neodesenvolvimentismo e do Neopopulismo: A  
genese e a concepção do Pronatec**

por

**Ricardo Afonso Ferreira de Vasconcelos**

Esta tese foi apresentada às \_\_\_\_\_ do dia **12 de dezembro de 2016** como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Tecnologia, Área de Concentração – Tecnologia e Sociedade, Linha de Pesquisa – Tecnologia e Trabalho, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho \_\_\_\_\_ (aprovado, aprovado com restrições, ou reprovado).

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho  
(UTFPR)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos  
(UNIOESTE)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Celso João Ferretti  
(PUCSP)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcelo Lima  
(UFES)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Mário Lopes Amorim  
(UTFPR)  
*Orientador*



Visto da coordenação:

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Nanci Stancki da Luz  
Coordenadora do PPGTE

O documento original encontra-se arquivado na Secretaria do PPGTE.

Em memória de meu falecido pai, José Luiz, que sempre estimulou seus filhos a se dedicarem aos estudos.

À minha mãe, dona Betinha, pelo constante apoio e preocupação incessante com os seus filhos.

À minha esposa, da qual sempre recebi apoio.

Às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e à Teologia da Libertação que me fizeram despertar para a realidade social e a necessidade de o cristão engajado lutar pela justiça social, igualdade e fraternidade entre os homens.

A todos os que lutaram e tombaram na luta contra a Ditadura Militar, nas lutas e movimentos sociais e em favor de um país socialmente mais justo e livre.

Em memória de Arthur Lima, com o qual aprendi muito a valorizar a teoria de Marx, de Lênin e os estudos sobre Economia brasileira e Ciência Política. E também aos demais ex-companheiros da corrente política Manifesto, com os quais amadureci no debate político-ideológico e na militância dentro do Partido dos Trabalhadores.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus. Agradeço também a minha família e esposa pelo apoio e incentivo, principalmente nos momentos mais cruciais do andamento da experiência de doutorado no PPGTE.

Agradecimento e reverência ao meu orientador, professor Mário Lopes Amorim, pelo apoio irrestrito e a autonomia necessários para o amadurecimento desta Tese, bem como, pelo companheirismo e grande aprendizado, especialmente no que se refere aos estudos e reflexões no campo da ciência da História, da Política e da História da Educação Profissional.

Agradeço a significativa contribuição teórica e sugestões dos professores da banca: professor Roberto Deitos, professor Marcelo Lima, professor Celso Ferretti e professor Domingos Lima Filho. Especialmente reverencio o professor Domingos pelo grande aprendizado que se iniciou ainda no mestrado do PPGTE, na condição de meu orientador e também pelo seu enorme senso de humanidade e companheirismo durante a experiência de orientação da minha dissertação sobre o PROJovem.

Reverencio também o professor Celso Ferretti pelo inestimável aprendizado em sala de aula, especialmente no que se refere ao debate a respeito das qualificações na teoria da Sociologia do Trabalho de G. Friedman e P. Naville.

Agradeço também aos colegas e companheiros do GETET pela convivência e aprendizado dentro deste grupo de estudos. E também agradeço a salutar convivência e aprendizado com os (as) colegas e professores/professoras do Grupo de estudos de Gênero do PPGTE, especialmente, as professoras Nanci e Lindamir.

Manifesto agradecimento ao aprendizado de Metodologia nas aulas dos professores Herivelto e Faimara. Especialmente agradeço a eficiência da professora Faimara, enquanto coordenadora do PPGTE, ao longo da maior parte do tempo em que estudei no referido programa de pós-graduação.

Agradeço a convivência e o aprendizado em sala como os demais professores do PPGTE, notadamente com o professor Nilson Garcia, nas discussões referentes ao ensino profissional e as políticas públicas de educação. E as valiosas contribuições teóricas do professor Gilson de Queluz, principalmente nos estudos e discussões sobre a relação entre Tecnologia e Sociedade, além das reflexões referentes a contribuição teórica de Álvaro Vieira Pinto para o mencionado tema e para a questão do desenvolvimento econômico-tecnológico do Brasil.

## RESUMO

**VASCONCELOS**, Ricardo Afonso Ferreira de Vasconcelos. A Educação Profissional no contexto do Neodesenvolvimentismo e do Neopopulismo: a gênese e a concepção do PRONATEC. 2016. 334 f. Tese (Doutorado em Tecnologia) Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por um conjunto de reformas nas políticas públicas de educação no Brasil. Tais reformas ocorreram no bojo de um amplo processo de reestruturação do Estado e da consolidação do ideário neoliberal, personificado no Plano Real da década de 1990, iniciado no governo de Itamar Franco e consolidado ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, as diretrizes do pensamento neoliberal também passaram a orientar a formulação e gestão de políticas e programas governamentais na área da educação. Especificamente no caso da Educação Profissional, a definição de novas diretrizes de ensino teve como seu principal instrumento jurídico-normativo o Decreto nº 2.208/1997, que permitiu a estruturação de cursos em módulos de curta duração e a separação entre o sistema de educação profissional e a estrutura educacional regular. Nesta nova conjuntura de crise do emprego, reestruturação produtiva e implantação de reformas neoliberais, as novas demandas do mercado capitalista impuseram um novo perfil da força de trabalho, cuja formação para o trabalho necessariamente deveria ser norteadada pelo modelo das competências, sendo que tal processo de construção de hegemonia do modelo de competências no âmbito da Educação Profissional Técnica (EPT) foi desenvolvido no interior das instituições federais de ensino profissionalizante, sob a orientação do Ministério da Educação (MEC). No entanto, o início da década de 2000 marcou o advento do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e tal mudança de governo trouxe mudanças nas esferas socioeconômicas, política e ideológica, influenciando também a estrutura educacional do Brasil. Especificamente no que se refere à Educação Profissional, o Decreto nº 5.154/2004 estabeleceu as bases de criação do modelo de ensino médio integrado. Por sua vez, no início da década de 2010, coube à presidenta eleita Dilma Rousseff a responsabilidade de continuar o conjunto de reformas empreendidas pelo seu antecessor. Por isso, no âmbito das políticas e diretrizes educacionais voltadas para o ensino profissional o governo Dilma promoveu diretrizes de ampliação e expansão da rede federal de ensino técnico, fato este que explica a criação do PRONATEC. Isto posto, afirma-se que esta tese pretendeu analisar o PRONATEC como programa destinado à qualificação dos trabalhadores para atender as demandas do ciclo Desenvolvimentista iniciado no governo Lula e os interesses políticos do Neopopulismo Lulista e de sua sucessora, a presidenta Dilma Rousseff. Nesse sentido, foram utilizados pressupostos e paradigmas do materialismo dialético, sendo essencialmente uma pesquisa de caráter qualitativo e exploratório, utilizando como métodos a pesquisa bibliográfica e documental. Ao final desta pesquisa, concluiu-se que o PRONATEC representa a reafirmação do receituário neoliberal, já que reproduz em sua dinâmica de concepção e funcionamento os preceitos de empregabilidade, de neotecnicismo e da dualidade no ensino, por meio da estruturação de cursos sob o regime de concomitância, além do revigoramento dos preceitos do modelo das competências, representando assim, um retrocesso no cenário da educação técnico-profissional de nosso país.

**Palavras-chave:** Neodesenvolvimentismo. Neopopulismo. Educação Profissional. Pronatec.

## ABSTRACT

**VASCONCELOS**, Ricardo Afonso Ferreira de Vasconcelos. Professional education in the context of the New development and the New populism: the genesis and the conceptualization of PRONATEC. 2016. 323 f. Tese (Doutorado em Tecnologia) Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

The 1990s and 2000s were marked by a set of reforms in public education policies in Brazil. Such reforms took place in the midst of a broad process of state restructuring and consolidation of the neoliberal ideology, embodied in the Real Plan of the 1990s, begun under the government of Itamar Franco and consolidated throughout the two governments of Fernando Henrique Cardoso. In this sense, the guidelines of neoliberal thought also began to guide the formulation and management of government policies and programs in the area of education. Specifically in the case of Professional Education, the definition of new teaching guidelines had as its main legal and normative instrument Decree No. 2,208 / 1997, which allowed the structuring of courses in short duration modules and the separation between the professional education system and the regular educational structure. In this new crisis of employment crisis, productive restructuring and implementation of neoliberal reforms, the new demands of the capitalist market have imposed a new profile of the labor force, whose training for work should necessarily be guided by the competencies model. Hegemony of the model of competences in the scope of Technical Vocational Education (EFA) was developed within the federal institutions of vocational education under the guidance of the Ministry of Education (MEC). Nevertheless, the beginning of the decade of 2000 marked the advent of the government of Luiz Inácio Lula da Silva and this change of government brought changes in the socioeconomic, political and ideological spheres, also influencing the educational structure of Brazil. And specifically with regard to Professional Education, Decree No. 5.154 / 2004 established the basis for the creation of the integrated secondary education model. In turn, at the beginning of the 2010, the president-elect Dilma Rousseff was responsible for continuing the set of reforms undertaken by her predecessor. Therefore, within the framework of educational policies and guidelines for professional education, the Dilma government promoted guidelines for expanding and expanding the federal network of technical education, a fact that explains the creation of PRONATEC. This point, it is affirmed that this thesis was intended to analyze the PRONATEC as a program destined to the qualification of the workers to meet the demands of the developmentalist cycle initiated in the Lula government and the political interests of the Lula Neopopulism and its successor, the president Dilma Rousseff. In this sense, the presuppositions and paradigms of dialectical materialism were used, being essentially a research of qualitative and exploratory character, using bibliographic and documentary methods as methods. And at the end of this research, it was concluded that PRONATEC represents the reaffirmation of the neoliberal prescription, since it reproduces in its dynamics of conception and operation the precepts of employability, neotechnicism and duality in teaching through the structuring of courses under the regime of concomitance, in addition to the reinvigoration of the precepts of the competence model, thus representing a setback in the technical-vocational education scenario of our country.

**-Keywords:** Neo-developmentalism. Neopopulism. Professional education. Pronatec



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	Marco legal do PRONATEC.....	182
QUADRO 2 -	Marco legal do PRONATEC (Recursos financeiros, créditos, matéria orçamentária, prestação de contas) .....	184
QUADRO 3 -	Lei nº 12.513/11.....	185
QUADRO 4 -	Decreto nº 7.721/12.....	187
QUADRO 5 -	Exemplos de cursos do Guia PRONATEC.....	236

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina
CNA	Congresso Nacional Africano
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCN's	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica
EaD	Ensino a Distância
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC	Formação Inicial e Continuada
FSE	Fundo Social de Emergência
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MLP	Modelo Liberal Periférico
MPs	Medidas Provisórias
MTb/TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
ND	Nacional Desenvolvimentismo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG'S	Organizações Não-Governamentais
PAC	Programa de Aceleração Econômica
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PBF	Programa Bolsa Família
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Social Democrático
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PEA	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PROMED	Programa de Melhoria do Ensino Médio
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNQ	Plano Nacional de Qualificação

PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento
SNE	Sistema Nacional de Educação
EU	União Europeia
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade Real de Valor

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 2 DA HETERODOXIA ECONÔMICA AO NEODESENVOLVIMENTISMO DE LULA E DILMA</b> .....	<b>26</b>
2.1 Da heterodoxia econômica à política econômica de FHC: hegemonia neoliberal, avanço da reestruturação produtiva e enquadramento do Brasil no processo de globalização. ....	26
2.2 A Política Econômica do Governo de Lula (2003-2010) .....	44
2.2.1. As origens históricas do neodesenvolvimentismo de Lula a partir do pensamento desenvolvimentista: a CEPAL, o ISEB e a construção do nacional-desenvolvimentismo .....	44
2.2.2. A versão desenvolvimentista dos militares: O Milagre Econômico .....	49
2.2.3. O Modelo Neodesenvolvimentista do governo Lula (2003-2010).....	53
2.3 Reestruturação produtiva na década de 2000: flexibilização/precarização do trabalho e as novas camadas sociais (proletaróides e precariado) no Brasil neodesenvolvimentista .....	59
2.4 A herança econômica do Lulismo e as medidas econômicas do governo Dilma para a manutenção do Neodesenvolvimentismo: Incentivo a indústria e divergências com o capital rentista .....	66
2.5 Limites e contradições do Neodesenvolvimentismo e a prevalência do Modelo Liberal Periférico (MLP).....	75
<b>CAPÍTULO 3 POLÍTICA E ESTADO NO BRASIL: ELEMENTOS DE REVOLUÇÃO PASSIVA, NEOPOPULISMO E HEGEMONIA ÀS AVESSAS</b> .....	<b>80</b>
3.1 Política, Estado e relações de poder: superestrutura, hegemonia, bloco no poder, revolução passiva e cesarismo .....	80
3.2 A transição da Ditadura Militar para o Modelo Liberal-Burguês da Nova República: Cesarismo, conservadorismo e revolução passiva (1974-1989).....	89
3.3 A construção da hegemonia neoliberal: de Collor à FHC (1990-2002).....	98

3.4 O Governo de Lula (2003-2010): rupturas, permanências e recomposição do bloco no poder a partir do Lulismo.....	106
3.5 O Governo de Dilma e a continuidade da revolução às avessas .....	123
3.6 O enigma da esfinge lulista-petista: “Decifra-me ou devorarei a esquerda e os movimentos sociais” (revolução passiva, hegemonia às avessas, neopopulismo, neodesenvolvimentismo e manutenção da herança neoliberal).....	130
<b>CAPÍTULO 4 PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NOS GOVERNOS DE FHC, LULA E DILMA .....</b>	<b>134</b>
4.1 O Governo de Fernando Henrique Cardoso e as novas diretrizes para a Educação Profissional sob a lógica da reforma do Estado .....	134
4.1.1 Políticas educacionais e novas demandas do mundo do trabalho sob a égide da racionalidade neoliberal .....	135
4.1.2 As reformas educacionais de FHC para o ensino médio e a educação profissional: descentralização, controle e privatização.....	139
4.1.3 O PLANFOR e a política da empregabilidade .....	144
4.2 O Governo Lula: continuidades/descontinuidades e a política de ziguezague na educação.....	149
4.3 O Governo Dilma: a expansão da lógica empresarial do público-privado e a mercantilização do ensino profissional.....	163
<b>CAPÍTULO 5 A METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>172</b>
5.1 O Método de abordagem.....	172
5.2 Definição das categorias de análise para as Políticas de Educação e para Análise e Avaliação do PRONATEC .....	177
5.3 Definição do tipo de pesquisa, método de apoio e os procedimentos.....	185
<b>CAPÍTULO 6 O PRONATEC NO CONTEXTO DO NEODESENVOLVIMENTISMO E DO NEOPOPULISMO.....</b>	<b>192</b>

6.1 A gênese do PRONATEC e seu marco regulatório legal: problematizações iniciais a partir da legislação do Programa.....	192
6.2 Avaliação do PRONATEC a partir de interlocutores do governo e de alguns trabalhos acadêmicos .....	204
6.3 A lógica da economia globalizada e da hegemonia do Estado Neoliberal que regula as diretrizes das políticas públicas de educação: Os paradigmas que norteiam o PRONATEC.....	213
6.4 O perfil de qualificação oferecido pelo PRONATEC.....	238
6.4.1 A noção de Qualificação na perspectiva de Pierre Naville.....	239
6.4.2 O modelo das Competências no contexto do sistema produtivo flexível.....	244
6.4.3 O perfil de Qualificação presente no PRONATEC.....	255
6.4.4 O perfil de qualificação do PRONATEC: Retorno ao velho Tecnicismo e/ou afirmação do Neotecnicismo? .....	261
6.4.5 A Qualificação rebaixada e precarizada do PRONATEC: reprodução da lógica da “inclusão excludente” .....	270
6.5. Por um modelo de Educação/Formação Profissional para além dos interesses do Capital e do Neotecnicismo: o PRONATEC como negação dos princípios do Ensino Médio Técnico Integrado .....	291
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>302</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>311</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como fator motivador a preocupação em relação ao processo de gestão e implantação do PRONATEC. Também contribuiu como elemento impulsionador dessa pesquisa a experiência docente acumulada no ensino médio técnico da rede federal e as inquietações oriundas do processo de implantação e operacionalização dessa e de outras modalidades de ensino profissionalizante, dentre elas o Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e o Ensino Médio Integrado. Tal experiência permitiu a convivência com outros docentes que também frequentemente externam pouco entendimento em relação a mais esta alternativa de ensino profissionalizante, bem como, em relação aos fundamentos do modelo de integração, com qual lidamos cotidianamente e que é considerado por muitos docentes mais experientes apenas como um retorno ao antigo ensino técnico das décadas de 1970 e 1980.

Utilizou-se então como ponto de partida para a pesquisa o conjunto de reformas desencadeadas durante o governo de Fernando Henrique e iniciadas a partir da aprovação da nova LDB. Resultado de uma correlação de forças favorável à corrente ideológica neoliberal, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) abriu caminho para o projeto de reforma do ensino médio e técnico implantado durante o referido governo. Esta reforma buscou racionalizar a oferta de ensino adequando-o às novas demandas do mercado, da sociedade globalizada e articulada com o processo de reestruturação produtiva em andamento no Brasil daquela década. Por conseguinte, construiu-se no Brasil durante os anos de 1990 uma visão dominante e hegemônica de política educacional “mercantilizada”, cujo objetivo principal consistiu em formar cidadãos produtivos tendo como paradigma o modelo das competências, mais adaptado às exigências do sistema produtivo flexível e devidamente integrado a uma nova fase do capitalismo de perfil “parasitário”, que se caracteriza essencialmente pelo fato de “[...] que pode prosperar durante um certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento” (Bauman, 2010, p.8-9). E tal modelo de competências visa formar um trabalhador de perfil multifuncional, estabelecendo a possibilidade de uma inserção social precária por

meio de programas governamentais de geração de emprego e qualificação profissional.

O advento do governo Lula ensejou uma importante mudança no modelo de relação entre a educação básica e a educação profissional, a partir da criação do Decreto 5.154/2004 (BRASIL, 2004). Este decreto possibilitou uma “brecha” ou abertura legal permitindo a sobrevivência do modelo concomitante, sendo que, a partir da referida “brecha” é que foi concebido o PRONATEC no início do governo de Dilma Rousseff, como uma alternativa para o atendimento das demandas de força de trabalho exigidas pela nova fase de expansão econômica “desenvolvimentista” desencadeada na gestão presidencial de Lula (2003-2010).

A partir do que foi exposto anteriormente, é possível afirmar que este trabalho pretende contribuir para a análise e avaliação do PRONATEC, abordando especialmente os aspectos relacionados à sua gênese, concepção e estruturação inicial. Logo, sendo o PRONATEC uma alternativa formulada pelo Governo Federal para o atendimento da demanda de ampliação e dos cursos de qualificação profissional dos trabalhadores, está inserido no debate mais amplo das políticas públicas de educação profissional, bem como da discussão teórica envolvendo a relação Educação-Tecnologia-Trabalho.

Este trabalho também pretende contribuir para com os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE), uma vez que se insere no âmbito da discussão mais ampla da Área de Concentração de Tecnologia e Sociedade cuja concepção histórica contempla o estudo crítico da origem e desenvolvimento das técnicas e suas implicações para a vida profissional, conduzindo à busca de novas formas de educação científica e tecnológica e de atuação profissional ou comunitária (PPGTE, 2013). E no que se refere mais especificamente à linha de pesquisa Tecnologia e Trabalho do PPGTE, esta pesquisa está diretamente associada às seguintes temáticas investigadas em T&T: a) Tecnologia e suas relações com a educação; b) História da Educação Técnico-profissional e; c) Políticas públicas para a Educação Profissional (EP).

O tema que constitui objeto deste trabalho está diretamente relacionado com o campo de estudo das Políticas Públicas de Educação Profissional promovidas pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, mais especificamente durante os governos de



Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Lula (2003-2010). De acordo com o estudo de Lima Filho (1999, p. 123), as novas diretrizes educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso, trouxeram uma redefinição do papel do Estado, “[...] sob os paradigmas da desregulamentação, flexibilização e privatização[...]. Tal concepção, segundo o referido autor “[...] centrada na lógica do mercado” passou “[...] a orientar as políticas públicas, e é neste contexto e nestes limites que se inscrevem as reformas educacionais em curso no Brasil” (LIMA FILHO, 1999, p.123).

Estas novas diretrizes educacionais sofreram forte influência das diretrizes de pensamento oriundas dos organismos internacionais, que por sua vez, condicionavam seus investimentos a mudanças no sistema educacional dos países subdesenvolvidos e emergentes tendo como suporte ideológico a teoria do Capital Humano. Por isso, considera-se pertinente afirmar que as reformas iniciadas no governo Fernando Henrique contribuíram para reforçar o modelo de educação pautado na referida teoria que priorizou investimentos na área educacional objetivando fornecer mão-de-obra a ser utilizada pelos empresários capitalistas no mercado de trabalho capitalista. Assim, ao “[...] assumir uma suposta correlação direta e produtiva entre desenvolvimento, salários e inversão em educação, a teoria do capital humano colocou em destaque a importância dos investimentos em educação e capacitação [...]” (LIMA FILHO, 2003, p. 69).

Além da teoria do Capital Humano, o modelo das Competências, que foi inicialmente gestado nos países centrais do capitalismo ao longo da década de 1980 e que posteriormente foi implantado na esfera da estrutura educacional do país pelo Ministério da Educação (MEC) durante o governo de FHC, durante a gestão do ministro Paulo Renato de Souza e de sua equipe, resultou no processo de construção da hegemonia do modelo de competências no âmbito da educação técnica e desenvolvido nas instituições federais de ensino profissionalizante. Por conseguinte, foi sob o comando do referido ministro que se elaborou diretrizes de política pública no sentido de sincronizar o processo educacional às novas necessidades impostas pela dinâmica do capitalismo internacional.

Dentre essas diretrizes vinculada a esta nova lógica neoliberal tivemos a reforma educacional que atingiu o Ensino Profissional em nosso país e que teve como seu principal instrumento jurídico-normativo o Decreto nº 2.208/1997 (BRASIL, 1997).

Foi este decreto de reforma que permitiu a estruturação de cursos em módulos de curta duração e a separação entre a rede de educação profissional e a estrutura educacional regular, reforçando o velho sistema de dualidade escolar, no qual a Educação Profissional, desde a sua implantação no Brasil, sempre foi vista como uma estrutura à parte, separada do sistema regular de ensino e destinada à profissionalização dos filhos de camadas pobres ou menos favorecida.

O início da década de 2000 marcou o processo de transição de governo do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) para o governo sob a hegemonia do Partido dos Trabalhadores (PT). Por conseguinte, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República em 2002, tornou-se viável no âmbito da política educacional a possibilidade de ruptura em relação à lógica da “dualidade escolar”. Nesse sentido, o referido governo deu início a um conjunto de reformas e novas diretrizes governamentais, e no tocante à questão das diretrizes de políticas públicas para a Educação, algumas importantes inovações ocorreram logo nos primeiros anos da administração federal de Lula, sendo uma das mais importantes a mudança no modelo de relação entre a educação básica e a educação profissional, especialmente por conta da transição do Decreto nº 2.208/1997 para o Decreto nº 5.154/2004.

O encerramento da Era Lula não significou o fim da hegemonia política do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao contrário, o arco de alianças partidárias construído por Lula durante seu governo serviu de base para a candidatura da então ministra Dilma Rousseff, garantindo assim a eleição desta à presidência da República. E no início de seu governo, no âmbito específico das políticas públicas de educação e qualificação profissional, foi gestado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), regulamentado pela Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, tendo como objetivos: “[...] expandir, interiorizar e democratizar a oferta de educação profissional técnica de nível médio[...]”, além de “[...] ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional” (BRASIL, 2011c, p. 1).

Ressalta-se que o referido Programa de Qualificação Profissional surgiu na esteira de um projeto de ampliação da Rede Federal de Ensino Técnico e Tecnológico, anunciado no final da segunda gestão presidencial de Lula. Foram inauguradas “[...]”

31 escolas técnicas em 14 estados e no Distrito Federal”, sendo que em 2010 o governo de Lula “[...] contabilizava 354 escolas técnicas espalhadas pelo Brasil”, pretendendo o referido governo “[...] deixar 46 outras unidades prontas para serem inauguradas” pelo recém-eleito governo de Dilma (GANTOIS, 2010, p. 1).

Tendo como referência este cenário de expansão da formação profissional afirma-se que esta tese se propõe a analisar o PRONATEC como programa destinado à qualificação profissional “massiva” dos trabalhadores, objetivando atender as demandas do ciclo Neodesenvolvimentista iniciado no governo Lula e que se estendeu ao primeiro governo de Dilma Rousseff e também aos interesses políticos relacionados ao Neopopulismo Lulo-petista, que tentou se manter no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Delimitou-se como objeto de estudo dessa pesquisa, o PRONATEC inserido no universo das políticas públicas de Educação Profissional em nosso país. Em relação ao seu tempo de análise ou recorte temporal definiu-se que o mesmo deveria abranger o período compreendido a partir do início do governo de Lula, focando nas políticas públicas de educação profissional desse governo, alcançando à gênese e concepção do PRONATEC ao longo do primeiro governo de Dilma Rousseff.

É importante ressaltar que esta tese não tem o propósito de formular uma análise fechada e inquestionável sobre o PRONATEC e sobre as políticas públicas de Educação Profissional no referido período delimitado, ou, muito menos esgotar o debate sobre este tema. Com efeito, espera-se que os resultados desta pesquisa sirvam como fomento ao debate e reflexão a respeito do caráter e significado das políticas públicas de EPT implantadas em nosso país na última década, especialmente no contexto de expansão econômica Neodesenvolvimentista e da política nacional sob a influência do Neopopulismo de Lula e de Dilma Rousseff.

Tão logo foi criado, o PRONATEC gerou reações e controvérsias envolvendo os profissionais ligados à área educacional, especialmente aqueles que atuam no ensino profissional. E uma das polêmicas em torno do assunto diz respeito ao receio de que a lei do PRONATEC pudesse “[...] gerar um ambiente favorável à oferta de cursos rápidos, frágeis do ponto de vista formativo, e desarticulados da formação geral, humanística e científica, do ensino médio” (SILVA, 2012, p.10).

Da mesma forma, outros profissionais da educação consideraram este programa governamental uma ameaça à continuidade do modelo de ensino médio integrado, além do fato de privilegiar e reeditar um modelo de educação que estimularia o desenvolvimento de competências essencialmente para a empregabilidade. Nesse sentido, Marise Ramos em uma entrevista concedida para o site da EPSJV/Fiocruz, em 29/04/2011, afirmou que “[...] o ensino médio integrado não é sinônimo de ensino médio profissionalizante [...] essa proposta retoma alguns pressupostos perigosos da educação profissional”. Um desses pressupostos, segundo Ramos, “[...] é a vinculação dessa modalidade de ensino exclusivamente ao exercício produtivo” (GUIMARÃES; JÚNIA, 2011, p. 2). A referida autora também apontou como outro pressuposto do PRONATEC “[...] o que ela chama de uma ‘tese desenvolvimentista’, que consiste em regular a formação profissional de acordo com a geração de empregos - que, em geral são postos de trabalho de natureza simples e instrumental (GUIMARÃES; JÚNIA, 2011, p. 2).

Por conseguinte, as polêmicas e contradições identificadas no PRONATEC, ainda no seu processo de gênese e concepção suscitaram a seguinte questão norteadora desta tese: Quais os condicionantes econômicos, político-ideológicos e institucionais que determinaram a gestação e implantação do PRONATEC no âmbito do ensino técnico-profissional, logo no início do governo de Dilma Rousseff?

Esta questão norteadora, ao longo do caminho percorrido durante a pesquisa conduziu a uma segunda questão norteadora, diretamente vinculada aos condicionantes e que também instigaram a investigar: O que é o PRONATEC? Como se constituiu? E o que o sustenta?

Como elemento inicial para a discussão em torno dessa questão, considera-se relevante ressaltar que quando ocorreu a possibilidade de oferta do modelo integrado, ainda durante o governo Lula, “[...] buscava-se a superação do ensino concomitante (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005). O modelo de Ensino Médio Integrado representava uma negação em relação aos princípios pedagógicos do modelo de competências implantado durante o governo de FHC pelo então ministro da Educação, Paulo Renato. Por conseguinte, inserido nesse contexto de contradição, é pertinente afirmar como premissa inicial deste estudo que a expansão do modelo de integração e as contradições resultantes desse novo modelo abriram espaço para que

se tornasse possível a estruturação de uma contraofensiva (reação) do modelo de competências sob uma “nova roupagem” e com um novo pretexto, qual seja: da expansão e da oferta da educação profissional, sob a forma do ensino médio técnico e de qualificação profissionalizante de caráter massivo e aligeirado, que em suma é a razão de ser do PRONATEC. Portanto, a partir desse novo quadro de contraofensiva e de nova correlação de forças no interior do Ministério da Educação, sustenta-se nesta Tese também a premissa de que a gestação e concepção do PRONATEC está diretamente associada à composição político-ideológica construída ainda na gestão de Lula e que serviu como base de sustentação eleitoral que resultou na eleição de Dilma Rousseff e no rearranjo da base político-ideológica de seu governo. E nesse sentido, esta pesquisa sustenta a proposição de que o PRONATEC se constitui num instrumento de recomposição e reafirmação do modelo de competências, no âmbito das diretrizes educacionais do MEC para a Educação profissional (EP), representando os interesses ideológicos da nova base político-ideológica ampliada do governo petista, a partir das alianças firmadas por Lula e por sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff, objetivando garantir tanto a governabilidade como a continuidade do projeto de poder do Partido dos Trabalhadores, perpassado pelo Neopopulismo e Neodesenvolvimentismo. E para tanto, a partir do segundo governo de Lula foram criadas as bases econômicas de um novo ciclo “Desenvolvimentista” que estimulou a geração de empregos e, portanto, uma forte demanda educacional por força de trabalho com qualificação profissional, fato este que justificaria a existência do PRONATEC.

Dessa maneira, considerando o PRONATEC como uma resposta às demandas de geração de mão de obra qualificada para dar conta no âmbito das políticas de profissionalização das necessidades do Neodesenvolvimentismo Lulista, definiu-se como **Objetivo Geral** desta pesquisa: Analisar os condicionantes econômicos, político-ideológicos e institucionais que determinaram a concepção e implantação do PRONATEC na esfera do ensino técnico-profissional.

Foram definidos como **Objetivos Específicos**: a) Caracterizar o processo de gênese e concepção do PRONATEC e os seus desdobramentos para as diretrizes educacionais do ensino técnico-profissional; b) Identificar o conceito de Qualificação presente nas diretrizes do PRONATEC e; c) Analisar as possíveis relações entre o

conceito de Qualificação presente no PRONATEC e conceito de Qualificação vinculado ao Modelo das Competências.

Quanto aos procedimentos metodológicos definidos para a elaboração e condução desta pesquisa, definiu-se que em relação ao método de abordagem deveria ser adotado o referencial teórico do Materialismo Histórico-Dialético. Quanto ao método de apoio ao estudo optou-se pela abordagem qualitativa. Em relação ao procedimento ou à maneira pela qual foram obtidos os dados necessários para a elaboração da pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Ressalta-se que no capítulo 5 desta tese procurou-se detalhar os aspectos relacionados aos procedimentos metodológicos, especialmente a definição de categorias de análise definidas para a abordagem das políticas educativas, com base no referencial teórico do Materialismo Histórico-Dialético. Dessa forma, objetivando fornecer um consistente embasamento teórico para esta pesquisa científica foram utilizados pressupostos teóricos, categorias de análise e conceitos presentes nas análises de Karl Marx e Friedrich Engels (1989), Antônio Gramsci (1978 e 1991).

Os referidos autores serviram como referências iniciais para o estudo mais amplo sobre a economia capitalista, na intenção de que seus pressupostos teóricos dialogassem com os de outros autores que estudam temas como: globalização, precarização do trabalho, reestruturação produtiva em âmbito mundial e no Brasil. Dessa forma, Ricardo Antunes (1997), Giovanni Alves (2000; 2014), David Harvey (2006; 2008), autores situados no campo da Sociologia, contribuíram para o entendimento das mudanças ocorridas no âmbito da economia mundializada/globalizada na virada do século XX para o início do século XXI.

Especialmente as produções teóricas de Harvey (1992) e Antunes (1999) propiciam uma análise do processo de mudanças produtivas ocorridas a partir da década de 1970, da crise do modelo Taylorista-Fordista e do modelo de Estado do Bem-Estar Social, bem como a construção do processo de hegemonia do ideário neoliberal. Os estudos de Giovanni Alves (2000) contribuíram para a análise do fenômeno da reestruturação produtiva e transição do modelo fordista para o modelo de acumulação flexível. Por sua vez, os estudos de José Organista (2006) e de Geraldo Augusto Pinto (2010), retomaram a discussão da categoria trabalho em suas dimensões de centralidade e as suas nuances e particularidades específicas

manifestadas nos modelos produtivos Taylorista, Fordista e Toyotista. Da mesma forma, o estudo sobre trabalho atípico e precarizado elaborado por Luciano Vasapollo (2005) complementou o extenso trabalho teórico de Antunes no campo da análise das mudanças ocorridas no perfil do trabalho e emprego.

Objetivando identificar os principais conceitos necessários ao entendimento da temática relacionada às políticas públicas de educação profissional, esta tese, respaldada em levantamento bibliográfico preliminar, destacou as contribuições de diferentes autores e estudos realizados nesta área de conhecimento nas últimas décadas e que também estão inseridos no contexto de reflexão teórica em torno da relação entre Escola e Trabalho. Nesse sentido, autores como Luiz Antônio Cunha (2009), Acácia Kuenzer (1997;1998; 2002), Gaudêncio Frigotto (2003; 2009), Lima Filho (1999; 2003), Maria Ciavatta (2005), Marise Ramos (2005), produziram trabalhos que analisam as políticas públicas, programas e reformas governamentais voltados para a área educacional e a relação desta com as demandas do mercado capitalista, bem como com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho. E no campo da História da Educação, convém mencionar o trabalho de Mário Alighiero Manacorda (1997). E especificamente para a análise sobre o conceito de qualificação foram utilizados os estudos de Ramos (2006), Ropé e Tanguy (1997), Fidalgo (2003), Porcelli (2003), Pierre Naville (1965) e Tartuce (2002).

Para o entendimento relacionado à análise econômica do Brasil nas últimas décadas, especificamente abrangendo as reformas econômicas ocorridas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff, foram considerados os trabalhos e ensaios dos economistas Bresser Pereira (1991; 2003; 2010), Fábio Giambiagi (2011) e Wilson Cano (2012), relacionados à reforma administrativa, estabilização inflacionária, desindustrialização e “doença holandesa”. Sendo que, especificamente na questão da análise sobre o tema do Desenvolvimentismo no Brasil, ocorrido durante a Era Vargas (1930-1945), no Governo JK (1956-1960) e o Milagre Econômico ocorrido durante o Regime Militar (1964-1985), destacam-se os estudos realizados por Guido Mantega (1992) e Ricardo Bielschowsky (1996) sobre as políticas econômicas desenvolvimentistas, e de Hermann (2011) e Paul Singer (2014) relacionados ao Milagre Econômico e às políticas econômicas no Brasil dos últimos quarenta anos. E na questão da análise sobre a temática do

Neodesenvolvimentismo destacam-se os estudos realizados por Giovanni Alves (2014), Bresser-Pereira (2012) e Reinaldo Gonçalves (2013).

No campo da análise política, com o intuito de caracterizar as permanências e pontos de ruptura política relacionados ao advento do “Lulismo” enquanto fenômeno eleitoral, além das mudanças políticas ocorridas a partir dos governos do PT (Lula e Dilma), foram utilizados como referências teóricas os estudos sobre Populismo realizados por Octávio Ianni (1989), Francisco Weffort (1980) e sobre Neopopulismo de André Singer (2012). Também foram utilizados conceitos e categorias relacionadas ao pensamento político de Antônio Gramsci (1978; 1991; 2008), especialmente os conceitos de hegemonia, bloco no poder, restauração, transformismo, cesarismo, revolução passiva, e de autores que utilizam categorias gramscianas, especialmente Francisco de Oliveira (2011), Carlos Nelson Coutinho (2010 e 2011), Emir Sader (2012) e David Maciel (2013).

Também foram utilizados autores com produção teórica no campo da História, especialmente no que se refere à história do Brasil nas últimas décadas, dentre eles Marcos Napolitano (2014) e Daniel Aarão Reis Filho (2014).

Quanto à sua estrutura interna, esta tese se organiza em seis capítulos, assim distribuídos:

A Introdução destina-se à apresentação do tema, bem como a delimitação do campo de pesquisa, o problema, a premissa, a justificativa e os objetivos do trabalho. Também neste capítulo se descreve a metodologia de pesquisa e o embasamento teórico para o estudo.

O capítulo 2 realiza um resgate sócio histórico das mudanças econômicas ocorridas no Brasil durante os governos de FHC, especialmente as suas reformas de caráter neoliberal, de Lula e o início do governo de Dilma Rousseff, focando especialmente na estruturação do modelo neodesenvolvimentista de Lula e no avanço da reestruturação produtiva durante as décadas de 1990 e 2000.

O capítulo 3 discute no plano conceitual as mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas no Brasil, especialmente o advento do neopopulismo e a configuração do processo de revolução passiva como elementos de sustentação da hegemonia político-eleitoral do governo petista.



O capítulo 4 realiza uma revisão de literatura sobre as políticas públicas de educação profissional entre as décadas de 1990 e 2000, analisando especialmente a estruturação do receituário neoliberal por meio das reformas educacionais do governo de FHC e as rupturas e permanências em relação ao ideário neoliberal nos governos de Lula e Dilma, que influenciaram de forma marcante a concepção do PRONATEC em 2011.

O capítulo 5 ocupa-se dos procedimentos metodológicos, apresentando a abordagem metodológica e a metodologia de pesquisa, a definição das categorias de análise utilizadas nos procedimentos relacionados a elaboração da Tese.

O capítulo 6 discute e analisa o PRONATEC, a partir da sua gênese, sua concepção e sua estruturação jurídico-legal (base legal-documental). Esta análise do PRONATEC realiza-se a partir do ponto de vista de sua relação com os paradigmas que definem as políticas educacionais no contexto da Globalização e do Neoliberalismo e enquanto programa de governo voltado para a qualificação profissional dos trabalhadores, inserido no contexto Neodesenvolvimentista e Neopopulista dos governos petistas.

Nas Considerações Finais apresenta-se uma breve síntese da tese a partir das mais importantes conclusões, indicando também possíveis propostas para pesquisa sobre a temática do PRONATEC.

## **CAPÍTULO 2 DA HETERODOXIA ECONÔMICA AO NEODESENVOLVIMENTISMO DE LULA E DILMA**

Este capítulo tem como objetivo principal identificar e analisar a política econômica adotada a partir da segunda metade da década de 1980 (economia heterodoxa), os ajustes econômicos ortodoxos e neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como, a retomada do crescimento econômico nos governos de Lula e Dilma buscando perceber quais foram os elementos de ruptura e continuidade destes em relação à política econômica adotada no governo de FHC, além de caracterizar o modelo econômico “neodesenvolvimentista” estruturado durante o governo de Lula, comparando-o com os períodos desenvolvimentistas anteriores: a) o nacional desenvolvimentismo das décadas de 1940 e 1950 e b) o modelo de desenvolvimentismo dos militares, no período do Milagre Econômico (1968-1973).

Também constitui objetivo deste capítulo estabelecer conexão entre o modelo neodesenvolvimentista e a expansão do processo de reestruturação produtiva e precarização do trabalho no Brasil durante a década de 2000, além da caracterização do modelo neodesenvolvimentista de Lula como um “desenvolvimentismo às avessas” ou com “sinal trocado”.

### **2.1 Da heterodoxia econômica à política econômica de FHC: hegemonia neoliberal, avanço da reestruturação produtiva e enquadramento do Brasil no processo de globalização.**

Num período de 1984 até 1994, compreendendo os governos de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), o Brasil experimentou uma sucessão de planos econômicos que buscaram a retomada do crescimento econômico, superando o quadro de recessão herdado do último governo da Ditadura Militar e tentando equacionar duas importantes questões: o desequilíbrio fiscal e a expansão da espiral inflacionária que chegou até a “crise hiperinflacionária”, marcando o período anterior ao advento do Plano Real, em meados da década de

1990. Especificamente quanto à importância e significado das reformas econômicas ocorridas no governo Sarney, afirma-se que:

Na historiografia econômica, o curto período que compreende a chamada 'Nova república' (1985-1989) ficou guardado na lembrança dos brasileiros como um conjunto de experiências malsucedidas de estabilização da inflação. Ao longo de cinco anos de governo do presidente José Sarney foram lançados nada menos que três planos de estabilização: Plano Cruzado, em 1986; Plano Bresser, em 1987; e Plano Verão, em 1989. Embora frustrantes do ponto de vista do combate à inflação, esses planos colaboraram para que se verificassem momentos de rápido crescimento. De fato, a expansão acumulada do produto no período de 1985-89 foi de 24%, concentrados nos dois primeiros anos. As contas fiscais e externas, porém, se deterioraram fortemente ao longo do período [...] (CASTRO, 2011, p. 97).

Torna-se necessário ressaltar que no início da década de 1980 dois importantes paradigmas econômicos estavam presentes e associados às políticas governamentais: a ortodoxia e heterodoxia econômicas. De acordo com Amadeo (2009) estas duas correntes econômicas apresentavam visões bastante distintas a respeito de como deveria funcionar a economia:

Os heterodoxos tendiam a ver a economia privada como instável e necessitada de intervenção estatal; os ortodoxos viam a economia privada como basicamente estável e a intervenção estatal como mais prejudicial que benéfica. Os heterodoxos viam o desemprego como um problema de insuficiência de demanda, enquanto que os ortodoxos acreditavam que uma taxa "natural" de desemprego é fixada pelas condições estruturais do mercado de trabalho que é relativamente independente das políticas públicas. Os heterodoxos viam a inflação como um problema proveniente dos excessos de demanda, pressões salariais excessivas, e inércia que deviam ser tratadas mediante uma política de ingressos; os ortodoxos argumentam que a inflação é invariavelmente um fenômeno monetário, derivado do déficit fiscal, somente manejável mediante ou via controle da oferta monetária e da redução dos gastos estatais (AMADEO, 2009, p. 41)

Esta divergência de conotação teórica, mas também, ideológica estava presente no interior da área econômica do governo Sarney. "O Ministro da Fazenda Francisco Dornelles era adepto do gradualismo de cunho ortodoxo, no combate à inflação, enquanto o Ministro do Planejamento, João Sayad [...] defendia os choques heterodoxos" (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2015, p. 418).

No início do governo Sarney prevaleceram as medidas econômicas de austeridade, preconizadas por Dornelles: "[...] medidas de austeridade fiscal e controle monetário-creditício e controle tarifário como forma de diminuir as pressões

inflacionárias” (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO, 2015, p. 418). Ainda de acordo com os referidos autores, a aceleração inflacionária a partir de junho de 1995 contribuiu para a queda de Francisco Dornelles e a ascensão de Dilson Funaro para o ministério da Fazenda.

O ministro Funaro era “[...] contrário ao combate ortodoxo da inflação e apoiava-se em economistas de linha pós-keynesiana” (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2015, p. 418). O Plano Cruzado de cunho heterodoxo foi resultado da união de duas correntes de economistas com novas explicações para o processo inflacionário brasileiro: os inercialistas, ligados à PUC-RJ, e os pós-keynesianos, ligados à UNICAMP. Ressalta-se que, “[...] antes no regime militar, predominavam as linhas associadas ao monetarismo” (ortodoxia), ligados tanto à USP “como à Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro” (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2015, p. 418).

Lançado pelo ministro da Fazenda, Dílson Funaro, em fevereiro de 1986, o Plano Cruzado, adotou o princípio do “choque heterodoxo” e de acordo com Castro (2011, p. 111-112) se estruturou em torno de quatro grandes medidas: a) Reforma monetária (criação da nova moeda, o “cruzado”) e congelamento (com fiscalização da SUNAB<sup>1</sup>, vigilância da população via fiscais do Sarney); b) Desindexação da Economia, através das OTN’s (Obrigações do Tesouro Nacional)<sup>2</sup> e da Tablita<sup>3</sup> de conversão; c) Índice de preços, monitorado através do IPC (Índice de Preços ao Consumidor) e cadernetas de poupança que passaram a ter reajuste trimestral; d) Política salarial, que determinou o congelamento de salários e instituiu o cálculo destes pela média dos últimos seis meses, além da criação do “[...] gatilho salarial, que garantia a correção imediata dos salários sempre que a inflação acumulasse 20%” (CASTRO 2011, p. 112).

Como desdobramento da efetivação do Plano, ao final do congelamento de preços a inflação retornou, em grande parte decorrente da “expansão de demanda”

---

<sup>1</sup> Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços. Realizava o controle do congelamento através da “Tabela da Sunab” que “consistia numa tabela de preços a ser respeitada [...]” (CASTRO, 2011, p. 111).

<sup>2</sup>Os valores das OTN’s “ficariam congelados por um ano”, proibindo-se assim, “a indexação dos contratos com prazos inferiores a um ano”. (CASTRO 2011, p. 111)

<sup>3</sup>A Tablita convertia valores em cruzeiro para cruzado e objetivava acabar com o problema da expectativa de inflação embutida nas obrigações financeiras (CASTRO 2011, p 111).

ampliada “[...] pelos abonos salariais e pelas políticas adotadas pelo governo”, ou seja, seriam necessárias “[...] medidas para evitar o *boom* de consumo que geralmente sucede à estabilização” (CASTRO, 2011, p. 124). Por conseguinte, o fracasso do Plano Cruzado determinou a elaboração de sucessivos planos que cometeram os mesmos erros já verificados no referido plano. Segundo Castro (2011, p. 124):

Os dois planos que se seguiram (Bresser e Verão) tentaram corrigir os problemas das tentativas anteriores, sem sucesso. A bem dizer, imediatamente após o anúncio dos sucessivos pacotes, a inflação baixava, mas, após um breve período, começava novamente a se acelerar. A cada plano, a inflação caía cada vez menos a se acelerava com maior intensidade. Olhando em retrospectiva, o período da Nova República acabou ficando na memória dos brasileiros como uma época da grande frustração no terreno econômico. O período, porém, comporta algumas lições importantes nessa área.

A partir do fracasso do Plano Cruzado ficaram algumas lições, devidamente apontadas por Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2015, p. 425-427). A primeira delas se refere ao fato de que este Plano, mesmo que temporariamente, promoveu a queda da inflação, trouxe de volta o crescimento econômico, além de estimular a demanda interna (consumo e investimento). De forma paradoxal, “[...] a retomada do crescimento” e o “aumento da demanda (aumento do salário real, expansão exagerada da oferta de moeda e a diminuição das taxas reais de juros) [...]”, além do aumento em particular da demanda de consumo reprimido, por causa da recessão anterior do início da década de 1980, contribuíram para aumentar a pressão inflacionária após o fim do congelamento de preços.

A segunda lição, se refere ao fato de que com o fracasso das medidas de caráter heterodoxo, os planos econômicos seguintes passaram cada vez mais a adotar medidas econômicas inspiradas na ortodoxia. Do amadurecimento dessas experiências ortodoxas surgiu o Plano Real, cuja elaboração se deveu em grande parte as ideias de Lara Resende e Pêrsio Arida, que defendiam o controle da inflação *via* reforma monetária (ortodoxia). Sendo assim, as correntes econômicas heterodoxas perderam espaço no âmbito governamental para os princípios econômicos ortodoxos e monetaristas que foram intensamente reforçados com a hegemonia neoliberal da década de 1990. Ressalta-se que a heterodoxia econômica

somente voltou a ter espaço governamental com a ascensão de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda, a partir do segundo governo Lula.

Paralelo a este quadro de crise econômica, ainda na década de 1980, iniciou-se no âmbito corporativo/organizacional o processo de reestruturação produtiva em nosso país, articulado às grandes mudanças produtivas e tecnológicas que estavam então em curso nos países centrais do capitalismo. O estudo de Alves (2000, p. 121) aponta fatores ou determinações para o processo de reestruturação produtiva no Brasil, a partir da década de 1980. Do ponto de vista das empresas, a “[...] crise da dívida externa aliada ao forte processo recessivo tornou necessário um ‘choque de competitividade’ no âmbito corporativo”. Segundo este autor, a “[...] recessão de 1981-1983 promoveu uma brutal retração do mercado interno e a queda da produção industrial no país, obrigando algumas empresas a orientarem as suas vendas para o mercado mundial”. (ALVES, 2000, p. 122).

Por outro lado, segundo Alves (2000, p.121-122) o “acirramento da luta de classes caracterizado pela ascensão do novo sindicalismo voltado para maior intervenção nos locais de trabalho pondo em questão o controle do trabalho” acabou por criar a necessidade de recomposição das estruturas de gerenciamento para dar conta das novas condições de enfrentamento entre capital e trabalho. Conseqüentemente, por parte das corporações transnacionais foram adotadas novas estratégias através de suas subsidiárias, baseadas em “novos padrões organizacionais-tecnológicos inspirados no toyotismo” (ALVES, 2000, p.121).

Historicamente, o amplo processo de reestruturação produtiva, desencadeado primeiramente nos países centrais do capitalismo, está vinculado à crise do “[...] sistema taylorista/fordista de organização”, ou seja, se instalou no “sistema de produção em larga escala de produtos estandarizados fordista, articulou-se aos Estados de bem-estar social e à constituição dos grandes sindicatos de trabalhadores” (PINTO, 2010, p. 43). Também, se vincula à grande crise econômica da década de 1970, que, por sua vez, estava diretamente associada à crise fiscal dos governos que adotaram o modelo de Estado do Bem-estar Social:

[...] no plano macroeconômico as contas externas da maioria dos países foram altamente desequilibradas em meio aos choques ocasionados pelo súbito aumento geral dos preços do petróleo pela

Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1973 e em 1979, bem como devido às sucessivas valorizações e desvalorizações do dólar, praticamente impostas pelos EUA a partir de então, como em 1978 e em 1985(PINTO, 2010, p. 44).

Dessa maneira, tal quadro de crise econômica e fiscal, estimulou as indústrias no sentido de redirecionarem “[...] suas estratégias de padronização em larga escala para a crescente agregação tecnológica, maior qualidade e personificação de seus produtos” (PINTO, 2010, p. 44), tornando-se necessário para a consecução desses objetivos os seguintes requisitos: “[...] Alta flexibilidade da produção [...] Altos índices de qualidade nos produtos [...]; Baixos preços finais; Entrega rápida e precisa [...]” (PINTO, 2010, p. 45).

Por conseguinte, ao mesmo tempo em que se coloca em questão a eficiência do sistema produtivo taylorista/fordista diante da crise sistêmica do capitalismo nos anos de 1970, a reestruturação produtiva surgiu como uma nova estratégia de “[...] organização do trabalho e da produção industrial” (PINTO, 2010, p. 47) objetivando superar a crise e oportunizando um novo ciclo de expansão e acumulação de capital. Nesse sentido, quanto à dimensão da reestruturação produtiva e do modelo de acumulação flexível que dela se originou, afirma-se que:

A partir desse conjunto de transformações macro e microeconômicas, entrou em vigor um novo regime de acumulação de capital em nível internacional, ‘a acumulação flexível’, denominação de Harvey (1992) que traz à tona o principal objetivo dessa nova ordem: a flexibilização dos mercados de trabalho, das relações de trabalho, dos mercados de consumo, das barreiras comerciais, do controle da iniciativa privada pelo Estado [...] (PINTO, 2010, p. 47).

O decurso do processo de reestruturação produtiva, bem como, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, recolocam no cenário de discussão, a respeito das transformações ocorridas em âmbito sistêmico do capitalismo, a questão da centralidade do trabalho. Nesse sentido, o estudo de Organista (2006) atribuiu a Ricardo Antunes a tarefa de polemizar com outros autores, tais como André Gorz, Claus Offe e Robert Kurz, a temática da complexidade e centralidade do trabalho. Organista (2006, p. 9-10) argumenta que em vista das “[...] mudanças produtivas e das novas relações sociais, as mudanças ora em curso têm precipitado reajustamentos e reconsiderações dos paradigmas teóricos e metodológicos”. Por

isso, o referido autor argumenta que Antunes retoma e realiza uma crítica contundente aos pressupostos teóricos de Gorz, Offe e Kurz, sendo o “[...] autor contemporâneo que trabalha exaustivamente com as transformações oriundas do e no mundo do trabalho, sem se manter nas aparências dos fenômenos” (ORGANISTA, 2006, p. 9).

Em sua análise, Organista (2006) argumenta que no livro “Adeus ao trabalho?”, Ricardo Antunes se insere no debate sobre a questão da centralidade do trabalho, indicando importantes questionamentos relacionados a esta discussão envolvendo o trabalho na sociedade contemporânea face às transformações recentes:

De forma bem esquemática podemos dizer que seu trabalho visa responder a algumas questões, tais como: 1. Seria a categoria trabalho, ainda importante para compreender as ações humanas na sociedade contemporânea? 2. A diminuição do operariado fabril implica inevitavelmente na perda de referência para o trabalhador? 3. A classe trabalhadora estaria desaparecendo? 4. Essas transformações repercutem de que forma nos organismos de representação dos trabalhadores? 5. De qual forma de trabalho estamos falando quando apontamos sua crise? (ORGANISTA, 2006, p. 153).

Coube a Antunes, segundo Organista (2006), o mérito de refutar a tese do fim da centralidade do trabalho:

As análises empreendidas por Antunes são seguramente importantes, pois ele aborda com clareza as argumentações daqueles autores que propugnam o fim da centralidade do trabalho, tanto daqueles que apontam a substituição do trabalho pela ciência como principal força produtiva, quanto daqueles que, por considerar o conflito de classe pacificado pela colonização, transferem para o agir comunicativo a possibilidade de emancipação. Deixando, portanto, esses autores de buscarem a compreensão do fenômeno para além da aparência, acabam por negarem a existência do capitalismo, ou, no limite, considerando-o um modo de produção permanente, decretando o fim da história, já que não se vai mais para lugar algum (ORGANISTA, 2006, p. 167)

Portanto, nem a história acabou, nem o trabalho deixou de ser o elemento central da sociedade capitalista, muito menos extinguiram-se a exploração do trabalho humano e a luta de classes. Pelo contrário, a transição para o modelo de acumulação flexível reconfigurou o mundo do trabalho, bem como ensejou a articulação entre este modelo produtivo, o ideário neoliberal e o processo de globalização, constituindo um tripé hegemônico de mudanças estruturais do capitalismo.

Efetivamente, a expansão do modelo de acumulação flexível criou a necessidade de remoção de dispositivos de regulação do Estado, bem como das



barreiras que impediam a livre circulação de capital nos diversos países e no âmbito mundial. Portanto, a reestruturação produtiva constituiu, junto com o ideário neoliberal e o processo de globalização, a tríade de mudanças estruturais e sistêmicas do capitalismo desencadeadas nas três últimas décadas do século XX e que se tornaram dominantes no início do século XXI.

Sendo o neoliberalismo a segunda base dessa tríade, constituiu-se num elemento essencial para garantir a superação do modelo de estado intervencionista que vigorou no período pós-guerra e que teve a doutrina Keynesiana<sup>4</sup> como matriz teórica e ideológica. Consequentemente, a doutrina neoliberal advoga que:

[...] o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais, à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e de livre comércio [...]. O Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades. Por extensão, considera-se um bem fundamental a liberdade de negócios e corporações (vistos legalmente como indivíduos) de operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio [...]. Afirma-se que a privatização e a desregulação combinadas com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) como, indiretamente, mediante a redução de carga de impostos. O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global (HARVEY, 2005, p. 75-76).

Por sua vez, a combinação do pensamento neoliberal e acumulação de capital contribuíram significativamente para a expansão do processo de mundialização ou globalização:

A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu

---

<sup>4</sup> O keynesianismo, de acordo com Carvalho (2008) “é uma doutrina *ativista*, que preconiza a ação do Estado na promoção e sustentação do pleno emprego em economias empresariais”. Os Keynesianos compartilham “um diagnóstico básico a respeito da inabilidade de economias empresariais em gerar e, principalmente, manter o pleno emprego dos recursos disponíveis e da força de trabalho”. Logo, a partir deste diagnóstico a referida doutrina considera “à priorização do pleno emprego como objetivo de política econômica”. Por conseguinte, a doutrina keynesiana realiza a tarefa da “identificação de [...] instrumentos eficazes para que esse objetivo seja alcançado: a manutenção de níveis de demanda agregada elevados, que mantenham o produto efetivo da economia o mais próximo possível do potencial”, mesmo que seja “um pouco acima do potencial para, com isso, estimular a realização de investimentos (CARVALHO, 2008, p. 570-571).

desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Historicamente, portanto, os governos de Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan nos EUA representaram a transição do paradigma keynesiano para o novo ideário neoliberal, abrindo caminho para o processo de liberalização da economia e expansão do movimento de mundialização do capital:

Sem a intervenção ativa dos governos Thatcher e Reagan [...] e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, econômicos e naturais, onde lhes for conveniente (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Enquanto importantes mudanças produtivas estavam ocorrendo em âmbito sistêmico mundial, aqui no Brasil já no início da década de 1990, no Governo de Collor de Melo foram lançadas as primeiras medidas econômicas de conotação doutrinária nitidamente neoliberal. Conseqüentemente, tanto Collor quanto FHC representaram a adaptação do Brasil às diretrizes do “Consenso de Washington” e do neoliberalismo.

Composto por dez pontos, tal receituário econômico partindo da análise do “panorama mundial” daquela época – o início da década de 1990 - propunha um conjunto de alternativas, dentre elas:

1. A “abertura econômica”, isto é, o fim das barreiras protecionistas entre as nações;
2. A “desestatização”, isto é, a privatização das empresas estatais;
3. A desregulamentação, isto é, o fim das regras que limitam o movimento de capitais a nível internacional e o interior de cada país, particularmente o especulativo;
4. A “flexibilização das relações de trabalho”, isto é, o fim dos direitos sindicais, trabalhistas e previdenciários, sobretudo nos países da América Latina.
5. Esse ideário sistematizava o que passou a chamar-se de “neoliberalismo” (SOUZA, 2008, p. 201).

Muito embora o Plano Collor não tenha rompido totalmente com os princípios da heterodoxia econômica, especialmente no que se refere ao ataque à espiral

inflacionária via congelamento de preços e salários, outros aspectos de seu plano econômico já indicavam a adoção de princípios doutrinários de feição neoliberal. Nesse sentido, o Plano Collor partiu de dois importantes diagnósticos a serem devidamente saneados: Em primeiro lugar, enfrentar a “[...] fragilidade financeira do setor público” (decorrente principalmente da dívida pública interna) e a possibilidade de remarcação preventiva de preços por parte dos chamados oligopólios [...]. Em segundo lugar, acelerar “[...] violentamente o processo de abertura da economia iniciado no final do governo Sarney [...], cujo “[...] objetivo imediato era favorecer a entrada de produtos estrangeiros a fim de evitar que as empresas aqui dentro aumentassem seus preços” (SOUZA, 2008, p. 205).

Especificamente quanto às medidas para “abrir a economia”, o Plano econômico de Collor adotou como medidas:

1. Isenção de tarifas de importação para cerca de mil produtos;
2. Eliminação ou redução da cobertura de barreiras não tarifárias, como reservas de mercado, quotas, proibições etc.;
3. Adoção de um cronograma de violenta e unilateral redução das tarifas de importação, que implicava baixar a média de 37,4% para 32,1% já em 1990, até atingir 14,2% em 1994;
4. Redução do grau de dispersão da estrutura tarifária, derrubando o desvio-padrão de 19,6% para 7% (SOUZA, 2008, p. 205).

Como a inflação não foi debelada, a queda da ministra Zélia Cardoso de Mello e a sua substituição por Marcílio Marques Moreira acelerou a adoção de “[...] uma política econômica dentro da mais fiel ortodoxia monetarista” (SOUZA, 2008, p. 209). A adoção do Plano Collor II no que se refere ao enfrentamento da inflação “[...] congelou os preços pró-forma, com a adoção de cláusulas de flexibilização que, significaram na prática, manter os preços livres”. Além disso, um conjunto de medidas governamentais “[...] derrubou, por exemplo, os gastos públicos reais em 63,8% em 1991 [...] a taxa básica de juros reais, que fora negativa em 1990 passou para 12,4% ao ano em 1991 e para 30,2% na média de 1992, sendo que, em alguns momentos, esteve acima disso (no primeiro trimestre, chegou a 50%)” (SOUZA, 2008, p. 209).

Ainda em outubro de 1992, de acordo com Souza (2008), o ministro Marques Moreira intensificou o processo de abertura política, desnacionalização e privatização através de medidas como “[...] reduções de tarifas previstas para 1993 e 1994,

fazendo que a alíquota média simples, que fora de 32,1%, em 1990 e 25,2% em 1991, tenha chegado a 20,8% em 1992” (SOUZA, 2008, p. 210).

Mesmo não conseguindo atrair maciçamente a entrada do capital estrangeiro e nem estimular aumento da participação de empresas estrangeiras na economia nacional, coube ao governo de Collor um importante papel histórico, assim percebido por Souza (2008, p. 211):

O governo Collor [...] assentou as bases para seu ingresso maciço no período posterior. Fez algo semelhante ao que fizera Eugênio Gudin quando ministro da Fazenda no interregno de Café Filho (1954-55). Collor também preparou as bases para o processo de privatização do patrimônio público. Entre as 20 medidas provisórias que integraram o Plano que editou no dia da sua posse, estava a de número 155/90, que, aprovada em 12 de abril daquele ano, se transformaria na Lei nº 8.031/90, que instituía o Programa Nacional de Desestatização (PND).

Ainda de acordo com Souza (2008, p. 214) “[...] os efeitos perversos da crise econômica foram acarretando um isolamento cada vez maior do governo Collor”. Mas a situação do governo tornou-se insustentável quando estourou na imprensa a denúncia de um forte esquema de corrupção comandado por Collor, resultando na convocação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) e por sua vez, no processo de impeachment do presidente da República em 29 de setembro de 1992.

A saída de Collor e a sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco contribuiu para retardar o processo econômico em curso. Divergindo de sua equipe econômica, Itamar Franco era favorável à adoção de medidas para reativar a economia, dentre elas a baixa imediata da taxa de juros, bem como a adoção de medidas que dinamizassem o mercado interno e favorecessem a reanimação da economia, como a melhoria da política salarial e a ampliação do gasto público.

A adoção dessas medidas contribuiu para a “reativação da economia”, fazendo o “desemprego ceder, ainda que timidamente, em face do crescimento da produtividade”. A taxa de desemprego na Grande São Paulo, que atingira 14,9% em 1992, baixou para 14,7% em 1993 (SOUZA, 2008, p. 217). Mas, a inflação se acelerava, trazendo a ameaça de que a reativação da economia provocaria o descontrole do processo inflacionário. E não obstante esse risco, o governo de Itamar Franco fez a opção por outro caminho, qual seja: “[...] o de que a prioridade seria não mais um suposto combate à inflação, mas a retomada do desenvolvimento; isso

implicava também a concepção de que inflação se combate com desenvolvimento – e não com recessão (SOUZA, 2008, p. 217).

A contrapartida da intenção do presidente Itamar em estimular o combate da inflação por meio da adoção de medidas econômicas via “estímulo ao crescimento econômico”, foi a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao cargo de ministro da Fazenda. FHC e o PSDB já advogavam a tese do combate à inflação por meio de uma política cujo eixo era o “corte do gasto público” (SOUZA, 2008, p. 217) tendo como referência as diretrizes do Consenso de Washington.

A partir desse posto privilegiado [FHC] passou a comandar o essencial da ação do governo, retomando o programa do “Consenso de Washington” inaugurado no Brasil por Collor. Nesse sentido, é possível afirmar que o governo de Itamar durou pouco mais de oito meses, isto é, entre outubro de 1992 e junho de 1993 (SOUZA, 2008, p. 215).

Efetivamente lançado em 1994, o Plano Real, do ponto de vista doutrinário, representou uma ruptura de paradigma em relação aos planos econômicos anteriores colocados em prática no Brasil desde o início da Nova República, já que não adotou princípios doutrinários heterodoxos presentes nos planos econômicos anteriores a ele e “[...] diferentemente dos anteriores, que vinham sob a forma de um único pacote, foi desdobrado em etapas” (SOUZA, 2008, p. 224).

De uma forma geral, Souza (2008, p. 224) afirma que o Plano Real foi implementado em oito etapas, assim enumeradas:

- renegociação da dívida externa e suspensão da moratória;
- criação de uma âncora monetária, através da elevação da taxa de juros;
- criação da âncora fiscal, mediante criação do Fundo Social de Emergência (FSE)
- transição de uma nova moeda, através da criação de uma unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV);
- criação da nova moeda, o Real;
- criação da “âncora cambial”, por meio da valorização da moeda e da aceleração da abertura econômica;
- implementação de amplo programa de desestatização da economia;
- eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República.

O reajuste fiscal do governo seguiu a regra neoliberal de corte de gastos públicos, reorganização ministerial e administrativa dos órgãos públicos, privatização

de empresas estatais consideradas ineficientes e deficitárias, programa de demissões voluntárias de funcionários públicos, bem como enxugamento da folha de pagamento via congelamento de salários e arrocho salarial para os servidores públicos.

Objetivando garantir a queda da inflação, o governo adotou algumas medidas econômicas consideradas estratégicas, tais como: a) Substituição do cruzeiro pela URV (Unidade Real de Valor) e logo depois, a gradual conversão da URV para a nova moeda, batizada de “Real”; b) Paridade entre a nova moeda (real) e o dólar; c) Incentivo a importação de produtos estrangeiros.

Em relação à política industrial, o governo incentivou processos de fusões, incorporações e gradativamente removeu barreiras protecionistas incentivando investimentos e maior entrada de produtos e de capital estrangeiro em nosso país. Dessa forma, muitas empresas e setores industriais tiveram que se adaptar a esta nova conjuntura na qual:

[...] a baixa dos preços industriais provocadas pela avalanche de importados arruinou muitos empresários, sobrevivendo apenas os maiores, tidos como mais ‘competitivos’. E competitivos foram aqueles que aderiram à modernização industrial, adotando novos métodos de reorganização produtiva, adquirindo tecnologias sofisticadas poupadoras de mão-de-obra e precarizando as relações de trabalho. (SOUZA, 2008, p. 112)

Em busca de competitividade, inúmeras empresas aceleraram o processo de reestruturação produtiva, que teve como um de seus efeitos o fechamento de muitas delas, estimulando o crescimento do desemprego no setor industrial e acelerando o fenômeno de “desindustrialização” do país.

[...] a política econômica da era FHC gerou uma armadilha para o crescimento da produção nacional, em que qualquer tentativa de favorecer a indústria viu-se anulada pela abertura comercial e a valorização do câmbio, facilitadora das importações. Aos poucos os ramos industriais com desempenho dinâmico no país foram aqueles mais invadidos por capitais estrangeiros, como, por exemplo, o de plásticos, a metalurgia, o de farmácia e o de materiais elétrico e eletrônico (MENDONÇA, 2004, p. 113).

Outro desdobramento do Plano Real que afetou diretamente o setor industrial se refere à expansão do processo de “desnacionalização”, ou seja, sob “[...] o pretexto de promover a modernização tecnológica do setor industrial, muitas empresas

estrangeiras foram estimuladas a investir na produção brasileira, o que desnacionalizou ainda mais a nossa economia” (MENDONÇA, 2004, p. 115).

Ainda de acordo com Mendonça (2004), este processo de desnacionalização ocorrido no governo de FHC se baseou no enfraquecimento intencional das empresas privadas nacionais e das estatais, valendo-se de duas poderosas estratégias: 1) o processo de “[...] fusões e aquisições de empresas”; 2) um “[...] vasto programa de privatizações de empresas públicas” (telecomunicações, portos, ferrovias, siderurgia, fertilizantes e transportes urbanos), ou seja, voltando-se “preferencialmente para os serviços públicos” (MENDONÇA, 2004, p. 116-117).

No que se refere às mudanças no perfil do trabalho e emprego em nosso país, no período de implantação e vigência do Plano Real, é possível perceber importantes mudanças para os trabalhadores nacionais, sendo que a primeira delas foi o aumento do desemprego, avaliado por Giambiagi (2011), da seguinte forma:

Uma das razões pelas quais o candidato do governo FHC à presidência da república (José Serra) acabou sendo derrotado nas eleições de 2002 foi, certamente, a avaliação de que a política econômica tinha deixado a desejar em termos dos seus efeitos sobre a renda e o emprego. No caso do emprego, a rigor, os problemas principais localizaram-se no período de governo 1995-1998, uma vez que durante o segundo governo a geração de emprego foi de 2,0% a.a., em média (GIAMBIAGI, 2011, p. 192).

Entretanto, devem ser consideradas duas importantes questões envolvendo a relação emprego/desemprego no Brasil da década de 1990 e início da década de 2000. Primeiramente, é pertinente considerar a relação entre o agravamento do desemprego e a condução dos rumos da economia sob a orientação das políticas neoliberais, percebida da seguinte forma:

São quatro os principais elementos constitutivos do novo modelo que tendem a comprometer muito mais a destruição do que a geração de novos empregos: (a) as alterações na composição da demanda agregada; (b) a natureza da reinserção externa; (c) o processo de reestruturação empresarial e (d) o padrão de ajuste do setor público (POCHMANN; BORGES, 2002, p. 20).

Por conseguinte, nos parece mais adequada e ampla a avaliação de Pochmann e Borges (2002) sobre a dinâmica de crescimento do desemprego, uma vez que estes autores consideram-na vinculada a importantes aspectos relacionados

à política econômica do Plano Real, dentre eles, a “recomposição da demanda agregada”, que segundo ele, foi diretamente afetada pela “revisão do papel do Estado na economia”, das “desregulações financeiras, econômica e comercial” e também decorrente do “processo de estabilização monetária” (POCHMAN; BORGES, 2002, p. 20). Ou seja, “[...] a nova composição da demanda agregada não se mostrou suficiente, por si só, para permitir a retomada do desenvolvimento econômico nem tampouco possibilitar a necessária geração de emprego no Brasil” (POCHMAN; BORGES, 2002, p. 21).

Outra questão a ser considerada diz respeito à relação entre recomposição da demanda agregada, retomada do crescimento econômico e geração de empregos ao longo da década de 1990. E no que se refere a esta relação, afirma-se que:

Já no período 1990/92, quando predominou a recessão econômica, a produção nacional caiu 3,9%, enquanto o emprego assalariado formal diminuiu em 8,4% e a taxa de desemprego subiu 130%. Nesse mesmo período, não houve apenas a redução da produção interna, mas o aparecimento de maior quantidade de produtos importados, como fruto da abertura comercial, recompondo parte da oferta de bens e serviços internos [...]. Entre 1993 e 1997, foi registrada uma recuperação econômica, a produção doméstica aumentou 23,4%, o emprego assalariado formal foi reduzido em 1,4% e a taxa de desemprego cresceu 18,5%. Convém destacar que a expansão da economia nesse período de tempo foi estimulada pela forte ampliação das importações, do investimento externo e do endividamento interno e externo, o que terminou não garantindo [...] a geração de ocupação para fazer diminuir a taxa de emprego [...] entre 1998/1999, a economia brasileira voltou a reduzir o nível de atividade, apresentando indicadores estimados de queda da produção de 1,6%, de redução do emprego formal de 3,1%, e de elevação na taxa de desemprego de 45% (POCHMANN; BORGES, 2002, p. 21).

Outro importante aspecto das mudanças provocadas pelo Plano Real se refere à expansão da especulação e da “financeirização” da economia brasileira. Ou seja, aumentou a importância do capital especulativo e volátil como elemento de sustentação das reservas em moeda de nosso país. Para tanto, o governo promoveu a “subida dos juros” que se tornou um importante instrumento do Plano Real, isso porque, “depois da renegociação da dívida, era a forma de atrair os capitais externos, sobretudo os de caráter especulativo, para formar reservas cambiais que serviam de lastro para a nova moeda” (SOUZA, 2008, p. 225). Dessa maneira, resultaram dois importantes desdobramentos desse processo de “financeirização” da economia, quais sejam: primeiramente, “[...] os recursos financeiros destinaram-se, na sua maioria a



investimentos no mercado financeiro, e não na produção” e, em segundo lugar, a “[...] nossa dependência dos capitais externos tornou-se estrutural”. Ou seja, “para manter o país atraente para os capitais especulativos, passou a ser indispensável frear o crescimento da economia” (MENDONÇA, 2004, p. 114).

Após oito anos de governo em dois mandatos presidenciais, a vigência do Plano Real de orientação doutrinária neoliberal trouxe profundas mudanças na estrutura econômico-administrativa do Brasil. A primeira delas se relaciona ao controle inflacionário, que, de acordo com Giambiagi (2011, p. 193), pode ser considerada como “saldo positivo” da gestão presidencial de FHC, já que foi deixado “[...] um tripé de políticas – metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal – que, se mantidas ao longo de anos, poderiam criar as condições para o desenvolvimento econômico futuro, com inflação baixa e equilíbrios externo e fiscal [...]”. Porém, na avaliação de Souza (2008, p. 278), a escalada inflacionária já dava seus primeiros sinais antes do término do governo de FHC, ocasionada pela valorização do dólar e desvalorização do real, medida adotada para “[...] conseguir melhorar a *performance* exportadora e gerar o primeiro superávit comercial da gestão Fernando Henrique: US\$ 2,65 bilhões”. Consequentemente, para este autor:

O grande feito de Fernando Henrique, desde a sua gestão no Ministério da Fazenda foi a derrubada da inflação. No entanto, no final de seu governo a inflação voltaria a recrudescer. O mesmo fato que havia derrubado as importações e produzido um elevado superávit comercial – a forte desvalorização do real – provocou o recrudescimento da inflação. O IGP da Fundação Getúlio Vargas, que depois do pico de 1999 (19,98%), havia se mantido em torno de 10% em 2000/2001, voltou a disparar em 2002, atingindo 26,41%, sendo que, em apenas um mês, novembro, chegou a alcançar 5,84%. A inflação média do último trimestre do ano, medida pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, projetava uma taxa anual de 65% (SOUZA, 2008, p. 285).

Na perspectiva dos efeitos políticos que a implantação do Plano Real provocou em nosso país, especialmente dois desses efeitos foram decisivos para os rumos da política nacional. O primeiro foi a eleição de FHC para a presidência em 1994 e o segundo, a derrota do candidato governista José Serra para Lula na eleição presidencial de 2002.

No primeiro caso, deve-se considerar que a implantação da primeira fase do Plano Real se deu ainda sob o governo de Itamar Franco, quando FHC ainda era

ministro responsável pelos rumos da economia nacional. O imediato êxito do Plano Real no que se refere ao controle do processo hiperinflacionário credenciou Fernando Henrique à condição de candidato favorito à disputa presidencial de 1994, garantindo-lhe a vitória nas urnas.

A efetivação do Plano Real coincidiu com a campanha eleitoral e as eleições presidenciais em fins de 1994, disputadas principalmente por Fernando Henrique Cardoso e Lula. Com o sucesso do Plano Real, Fernando Henrique venceu com a maioria absoluta no primeiro turno. O êxito do plano deveu-se também às condições favoráveis da economia mundial: uma massa de capitais buscava aplicações nas economias emergentes (SINGER, 2014, p. 225).

Durante o primeiro mandato de FHC, o Brasil foi três vezes contaminado por crises internacionais. A primeira dessas crises ocorreu no México, provocando enorme “fuga de capitais” e atingindo “dois outros países latino-americanos: Argentina e Brasil” (SINGER, 2014, p. 226). Já a segunda, originou-se a partir de uma grande crise financeira da Ásia, “[...] que atingiu em 1997 a Tailândia, e, em seguida, a Malásia, a Indonésia e as Filipinas. A fuga de capitais desses países desvalorizou suas moedas, o que acarretou prejuízos aos que tardaram a retirar seus capitais” contribuindo para o surgimento de uma onda de pânico que também atingiu capitais na Coreia do Sul, em Hong-Kong e no Brasil (SINGER, 2014, p. 227). E a terceira dessas crises, “[...] ocorreu quando a Rússia se declarou incapaz de pagar os juros e amortizar a dívida pública. Desta vez, a saída de capitais especulativos foi mais intensa” [...] (SINGER, 2014, p. 227).

A reposta dada pelo governo de FHC nestes momentos de crises representou a nova condição do Brasil como país emergente, adequadamente articulado ao contexto do capitalismo globalizado e, portanto, vulnerável às crises de fuga de capitais financeiros especulativos, daí resultando o receituário de políticas econômicas anticíclica, assim avaliada por SINGER (2014, p. 227):

Em todas as crises dessa espécie, a receita ortodoxa é arrochar o crédito e elevar os juros, além de cortar gastos governamentais e elevar os impostos. As medidas contraem a demanda efetiva e o ritmo de crescimento do PIB; em compensação, os juros altos e o reequilíbrio fiscal atraem capitais estrangeiros porque aumentam a rentabilidade e a confiança no país que se mostra disposto a sacrificar os interesses do povo para obter dinheiro do exterior.

A adoção deste receituário ortodoxo trouxe efeitos desanimadores para a economia nacional. “Em 1998 a economia sofreu deflação e o PIB não cresceu” (SINGER, 2014, p. 227) fazendo com que o governo abandonasse a política de desvalorização cambial de nossa moeda adotando o princípio do câmbio flutuante. Também o PIB do país foi severamente afetado pelas medidas econômicas anticíclicas com variação anual de “[...] 0,13% em 1998 e de 0,79% em 1999. A economia só voltou a crescer com firmeza em 2000, quando o PIB se expandiu 4,36%, a melhor marca desde 1994, quando a variação do PIB atingiu 5,85% [...]” (SINGER, 2014, p. 227).

Ironicamente, após uma vitória eleitoral em 1994 e uma reeleição em 1998, o presidente Fernando Henrique não conseguiu garantir a eleição de seu candidato à presidência na eleição de 2002. Não obstante, hipoteticamente o candidato de FHC tivesse nas mãos o trunfo eleitoral do controle do processo inflacionário, os efeitos sociais advindos do Plano Real e seus ajustes ao longo de oito anos se transformaram em objeto de crítica eleitoral para a candidatura de Lula.

Em 2002, a sucessão de FHC foi disputada principalmente por José Serra, ex-ministro do mesmo e por Lula, como candidato das oposições de esquerda. O desgaste do governo era patente: a inflação havia sido domada, mas à custa de crises vindas do exterior, que debilitaram o desenvolvimento (SINGER, 2014, p. 228).

Dessa forma, a eleição de Lula para a presidência da República em 2002, ao mesmo tempo em que representou uma quebra da hegemonia política do PSDB e aliados no poder, trouxe a expectativa de ruptura em relação à política econômica vigente durante o governo anterior. No entanto, ainda em meados de 2002, Lula divulgou uma “Carta aos Brasileiros” na qual se comprometia “[...] a respeitar os contratos e compromissos assumidos pelo governo FHC, visando acalmar os setores conservadores e garantir que nenhuma política econômica que os prejudicasse seria adotada” (SINGER, 2014, p. 228).

## 2.2 A Política Econômica do Governo de Lula (2003-2010)

Eleito presidente da República em 2002 após quatro derrotas nas eleições presidenciais anteriores, Lula da Silva ao assumir o poder carregou consigo as expectativas das forças de esquerda e dos movimentos populares que mantinham uma relação orgânica com o Partido dos Trabalhadores, desde a sua origem no início da década de 1980. Muito embora, estivesse historicamente ligado às propostas de esquerda contidas na linha programática do Partido dos Trabalhadores como, por exemplo: reforma agrária sob o controle dos trabalhadores, não pagamento da dívida externa, maior controle do Estado sobre a economia, os primeiros anos do governo de Lula mantiveram os paradigmas da política econômica neoliberal mesclando-as às diretrizes de políticas sociais de renda mínima, incentivo ao emprego, renda e consumo e programas de caráter compensatórios e focais, destinados a segmentos da população em risco social.

Isto posto, prioriza-se nesta seção a análise das raízes históricas do neodesenvolvimentismo de Lula resgatando o sentido sócio histórico do desenvolvimentismo ocorrido em nosso país em décadas anteriores: o nacional-desenvolvimentismo do período populista e o desenvolvimentismo dos militares.

Na sequência analisamos o neodesenvolvimentismo do governo de Lula e Dilma, buscando perceber as suas contradições, bem como, pontos de ruptura e continuidade em relação às políticas neoliberais hegemônicas desde a década de 1990 em nosso país.

### 2.2.1. As origens históricas do neodesenvolvimentismo de Lula a partir do pensamento desenvolvimentista: a CEPAL, o ISEB e a construção do nacional-desenvolvimentismo

De acordo com o estudo de Mantega (1986) sobre Economia Política no Brasil, a teoria desenvolvimentista se originou no interior do pensamento econômico elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) a partir do final da década de 1940. Efetivamente, a CEPAL [...] “se constituiu no marco teórico

decisivo para a gestação das principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico que animaram a discussão teórica latino-americana do pós-guerra” (Mantega, 1992, p. 32). A preocupação principal deste organismo era explicar o atraso latino-americano em comparação aos países centrais desenvolvidos.

Nesse sentido, a análise enfocava, de um lado, as peculiaridades da estrutura socioeconômica dos países da “periferia”, ressaltando os entraves ao “desenvolvimento econômico” em contraste com o dinamismo das estruturas dos centros avançados, e, de outro lado, centrava-se nas transações comerciais entre os parceiros ricos e pobres do sistema capitalista mundial que, ao invés de auxiliarem o desenvolvimento da periferia, agiam no sentido de acentuar as disparidades. Com isso, a CEPAL questionava não apenas a divisão internacional do trabalho, como também criticava o destino atribuído aos países subdesenvolvidos pela Teoria Clássica ou Neoclássica do Comércio Internacional que sustentava essa divisão (MANTEGA, 1992, p. 32)

É possível, portanto, afirmar que as raízes ideológicas do neodesenvolvimentismo podem ser encontradas no pensamento econômico “desenvolvimentista” da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que por sua vez, sofreu forte influência do pensamento keynesiano. Resumidamente, a proposta da CEPAL para a América Latina consistia em estimular o desenvolvimentismo, ou seja, estimular por meio da intervenção do Estado o planejamento das economias nacionais, oportunizando para esses países periféricos a transição de economias agroexportadoras para economias industriais. “No caso brasileiro, a influência da ideologia desenvolvimentista e, em particular, do ideário cepalino, estiveram presentes nos anos 50, tanto no plano teórico, quanto na esfera das medidas concretas de governo” (MANTEGA, 1992, p. 24). Objetivando superar o subdesenvolvimento, condição da maioria dos países latino-americanos na época, a CEPAL propunha o estímulo econômico com base no tripé industrialização/intervencionismo estatal/nacionalismo.

A saída para essa situação reside, segundo a CEPAL, na implementação de uma política deliberada de desenvolvimento industrial, que promova uma reforma agrária, melhore a alocação dos recursos produtivos e impeça a evasão de produtividade. Trata-se de reverter o eixo básico da economia, até então voltada “para fora”, para o desenvolvimento voltado “para dentro”, ou seja, baseado na industrialização para o mercado interno (MANTEGA, 1992, p. 39).

No Brasil, as ideias desenvolvimentistas tiveram no ISEB o seu principal ponto de referência. Criado em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) congregou diversos intelectuais, dentre eles, Ignácio Rangel, Álvaro Vieira Pinto, Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodr e e H elio Jaguaribe. Não obstante apresentasse uma heterogeneidade intelectual, em comum havia a ideia central do desenvolvimentismo. Nesse sentido, Mantega (1992, p. 58) afirma que:

A abordagem teórica comungada pelos principais expoentes do ISEB consistia, sobretudo, em conceber o processo histórico como uma sucessão de fases progressivas, onde a fase vigente anunciaria a fase subsequente, que constituiria uma etapa mais avançada da história da comunidade [...]. Havia chegado a hora (na década de 50) de romper as amarras externas e unir as forças progressistas do país, abrindo espaço para o advento do desenvolvimento.

Historicamente, a questão do desenvolvimento econômico nacional via industrializao permeou o debate político-ideológico no Brasil ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960. Nesse sentido, influenciado pelo pensamento "Cepaliano", durante os períodos governamentais de Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1960) e João Goulart (1961-1964) foram colocadas em práticas diretrizes de políticas econômicas que preconizavam o desenvolvimento industrial, com vista ao desenvolvimento e autonomia econômica da nao brasileira.

Especialmente durante o governo de JK, a questão da industrializao assumiu o caráter de um modelo desenvolvimentista que propôs o crescimento acelerado da indústria por intermédio de uma parceria entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional. Por conseguinte, buscava-se atrair o interesse do capital estrangeiro e de sua tecnologia aumentando a taxa de investimentos através de medidas que tinham como objetivos:

- a) aumentar o influxo de capitais estrangeiros, seja sob a forma de investimentos diretos, seja por empréstimos a longo prazo, ou ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio;
- b) aumentar o volume da poupança nacional seja através do combate à inflao, para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposio de tributos ou o recurso a empréstimos compulsórios;
- c) coordenar os investimentos públicos, de modo a orientá-los para aquelas obras de maior produtividade por unidade de capital aplicado [...]
- d) orientar os investimentos privados com o objetivo de aumentar a sua produtividade, canalizando-os para os setores de maior importância da economia nacional [...] (IANNI, 1986, p. 164).

Ainda de acordo com Ianni (1986, p. 164) “[...] as metas desse programa governamental abrangiam quatro setores importantes da economia: energia, transportes, alimentação, e indústria de base”. Sobre a dimensão e significado do plano desenvolvimentista de Juscelino, o referido autor afirma que:

[...] encarado como um todo, o Programa de Metas realizou uma etapa importante da expansão do sistema econômico brasileiro. Durante os anos de execução das metas do programa governamental, criaram-se setores industriais novos e expandiram-se e modernizaram-se outros mais, nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústria de base. Isto é, eliminaram-se pontos de estrangulamento da economia, além do desenvolvimento acelerado e relativamente integrado do conjunto do setor industrial (IANNI, 1986, p. 166).

O desenvolvimentismo ocorrido na Era JK, para além do discurso otimista e eufórico, trouxe em si uma ambiguidade inerente ao exercício político do populismo, traduzindo uma opção política e ideológica daquele governo:

Em outros termos, a formulação e a execução do Programa de Metas implicou numa opção política. Independentemente das intenções dos governantes e dos alvos explícitos na política econômica em que se inseriu o programa de metas, a atuação governamental fortaleceu o setor privado ligado ao capitalismo mundial. A partir da execução desse Programa, pois, cresceu bastante a importância absoluta e relativa das empresas ligadas a empresas grupos e conglomerados multinacionais (IANNI, 1986, p. 182).

Em síntese, como resultado desta opção político-ideológica do referido governo, a política econômica planificada promoveu um “[...] amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira” (IANNI, 1986, p. 182), reconfigurando tanto o papel do Estado quanto a posição, a importância e a interdependência do capital nacional privado e do capital multinacional no contexto do desenvolvimento econômico-industrial do Brasil ao longo de várias décadas. Mas também deixando como heranças de consequências funestas para o país:

a) o aumento do processo inflacionário e dos gastos governamentais; b) o crescimento exponencial do endividamento externo; c) o aumento desordenado da urbanização e dos desequilíbrios regionais e a forte concentração industrial no centro-sul do país. Ademais, a crise fiscal aliada ao crescimento da espiral inflacionária e a desconfiança dos investidores gerada pelo rompimento com o FMI contribuiu para a crise do modelo de substituição de importações e para o colapso do populismo, culminando com o golpe militar de 1964.

Certamente, o desenvolvimentismo do período juscelinista representou um dos momentos históricos mais significativos para a concretização do pensamento “isebiano” como diretriz teórica da política econômica do Estado brasileiro. Durante este governo o ISEB foi “encampado” [...] “com a intenção de transformá-lo num órgão de assessoria, apoio e sustentação à política econômica desenvolvimentista definida no Programa de Metas” (BENEVIDES, 1979, p. 241). Na prática, segundo Benevides (1979, p. 241), o referido instituto foi “[...] habilmente usado pelo Executivo para a propaganda do desenvolvimento e, principalmente, para o fortalecimento do Estado”. Tal relação do ISEB com o governo de JK resultou em divergências político-ideológicas entre os seus teóricos, assim descritas:

No final do período (fins de 1958, início de 1959) a cisão entre os intelectuais “moderados” e os “radicais” foi a expressão concreta da veemência do debate sobre o capital estrangeiro, visto pela ala mais radical (Vieira Pinto, por exemplo) como o “embotamento da consciência nacionalista dos dirigentes”, ou seja, reanimando o debate entre “entreguismo” e “involução nacionalista”. (BENEVIDES, 1979, p. 242).

Considerando que, ao término do governo de Juscelino, precisamente no início da década de 1960, ocorreu uma breve interrupção do modelo desenvolvimentista em decorrência da eleição de Jânio Quadros e das novas diretrizes de política econômica adotadas durante seu breve período governamental, tais como, as medidas de controle fiscal, corte de gastos públicos e controle inflacionário, foi somente com a ascensão do vice-presidente João Goulart (Jango) à presidência da República que o pensamento desenvolvimentista “isebiano” conheceu um novo período de fortalecimento político-ideológico, especialmente em torno das medidas nacionalistas adotadas por Jango e que embasaram o Plano Trienal e as Reformas de Base.



O ocaso do pensamento isebiano verificou-se com os acontecimentos que resultaram no golpe militar de 1964 e os novos rearranjos de poder resultantes do advento do regime ditatorial-militar, que influenciaram na elaboração de novas diretrizes político-ideológicas para os rumos da economia brasileira, por conseguinte resultando no ostracismo do pensamento isebiano, bem como, na perseguição política dispensada aos diversos intelectuais ligados a este instituto. No entanto, o referido ocaso intelectual do ISEB pós-1964 não significou o desaparecimento de seu marco teórico, posto que a retomada do crescimento econômico patrocinado pelo governo Lula e que se prolonga ao governo de sua sucessora – Dilma Rousseff - redimensionou as bases de um novo ciclo desenvolvimentista, colocando em evidência novamente alguns dos pressupostos econômicos antes desenvolvidos pelos teóricos do ISEB.

#### 2.2.2. A versão desenvolvimentista dos militares: O Milagre Econômico

O Milagre Econômico, de acordo com Maria Helena Moreira Alves (1987), correspondeu ao “período de crescimento industrial entre 1968 e 1973”, no qual, “[...] o país conheceu taxas de crescimento de dois dígitos (avaliados segundo o PIB)”, variando em torno de 8,8% (1970) até 14,0% (1973). Nesse período, a taxa de inflação foi mantida numa média de 20% e estimulou-se o crescimento industrial com base em investimentos estrangeiros. Quanto à dimensão histórico-econômica desse período, afirma-se que:

O governo Médici fez amplo uso da propaganda política enfatizando o crescimento econômico do país e sua conseqüente capacidade de cumprir seu destino manifesto de grande potência (o “Brasil Grande”) [...]. Juntamente com a nova disponibilidade de bens de consumo, ao alcance das classes médias através de um sistema ampliado de crédito ao consumo, isto deu um novo tipo de legitimidade ao Estado de Segurança Nacional: uma legitimidade baseada em crescimento econômico contínuo e acelerado (MOREIRA ALVES, 1987, p. 150).

O período de 1968 até 1973 representou para o nosso país a fase de recuperação e crescimento econômico acelerado, conhecido como o “milagre econômico”. A caracterização geral do Milagre foi assim definida:

Em 1968, a economia brasileira inaugurou uma fase de crescimento vigoroso, que se estendeu até 1973. Nesse período, o PIB cresceu a uma taxa média da ordem de 11% ao ano, liderado pelo setor de bens de consumo durável e, em menor escala, pelo de bens de capital. (HERMANN, 2011, p. 62).

Ressalta-se que o Milagre Econômico (1968-73) somente se tornou possível em decorrência da diretriz anterior de saneamento e ajuste macroeconômico adotada no período anterior, de 1964-1967, pelos militares, consubstanciado na implementação do Plano PAEG de estabilização econômica:

No que tange ao desempenho da economia, os anos de 1964-73 abrigam duas fases distintas. A primeira, de 1964 a 1967, caracterizou-se como uma fase de ajuste conjuntural e estrutural da economia, visando o enfrentamento do processo inflacionário, do desequilíbrio externo e do quadro de estagnação econômica do início do período. Os anos de 1964-67 foram marcados pela implementação de um plano de estabilização de preços de inspiração ortodoxa – o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) – e de importantes reformas estruturais do sistema financeiro, da estrutura tributária e do mercado de trabalho. Nesse período a economia teve um comportamento do tipo *stop and go*, embora o crescimento médio do PIB tenha sido razoável (4,2% ao ano). (HERMANN, 2011, p. 50).

Sob a ótica da política econômica, portanto, concebida enquanto diretriz governamental, a promoção do “milagre econômico” por parte do governo militar, se constituiu como resposta a três importantes questões colocadas no cenário político da época.

Em primeiro lugar, o “Milagre Econômico” representou a transição de uma política econômica restauradora, austera e recessiva, personificada no PAEG do período anterior de 1964-1968 e caracterizada pelo controle fiscal e inflacionário e de restabelecimento da credibilidade frente aos investidores internacionais, para um ciclo de crescimento econômico acelerado com o objetivo de garantir o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo superando o quadro de subdesenvolvimento e mantendo a integração do país à dinâmica do capitalismo mundial.

A segunda questão relevante para os militares na época era garantir a “[...] estabilidade política, sob um regime que os cientistas políticos descrevem como autoritarismo modernizante” (MOREIRA ALVES, 1987, p. 147), sendo que tal regime se caracterizou pela forte presença do Estado planejador, capaz de tutelar os

“subsistemas” (partidos políticos, imprensa, sindicatos patronais e trabalhistas) “[...] detentores de grau de autonomia temporariamente limitado” (MOREIRA ALVES, 1987, p. 147);

A terceira questão de relevância, segundo Moreira Alves (1987, p. 146), foi que o “Milagre Econômico” significou a opção por um modelo econômico que obedecia a uma tendência definida como “produtivista”, ou seja, a visão de que “um país subdesenvolvido precisa criar condições possíveis para o investimento, especialmente o estrangeiro, de modo a acumular suficiente capital para promover a arrancada do desenvolvimento econômico”. Ainda de acordo com Moreira Alves (1987, p. 146), “[...] a posição produtivista está implícita na Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento: o crescimento é necessário para aumentar a capacidade produtiva industrial do Brasil”.

Portanto, para os militares e os ideólogos da Doutrina da Segurança Nacional, o Milagre Econômico representou ao mesmo a superação do modelo anterior nacional-desenvolvimentista e o triunfo do modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro, que garantia supostamente a plena integração do país às diretrizes do capitalismo mundial.

Quanto ao seu ocaso, o esgotamento do Milagre Econômico em larga escala deveu-se a mudanças ocorridas na conjuntura internacional, especialmente ocasionada pela crise do petróleo - ou seja, “[...] os fortes aumentos do preço do petróleo no mercado internacional” - e o “[...] aumento dos juros norte-americanos ente 1979-82” (HERMANN, 2011, p. 74). Esses choques ocorridos no âmbito da economia mundial afetaram diretamente a economia de nosso país. Dessa maneira, a crise do Milagre Econômico deixou como herança para o governo de Ernesto Geisel (1974-1979):

[...] um misto de vantagens e problemas. As vantagens óbvias foram: a inflação muito mais baixa, na casa dos 15% em 1973, ante 80% em 1963; a reorganização da estrutura fiscal e financeira e a recuperação do BP (Balanço de Pagamentos) [...]. Os grandes problemas foram: a correção monetária, com seus efeitos perversos sobre a dinâmica dos preços; e o aumento da dependência externa do país, em dois setores: industrial (bens de capital, petróleo e seus derivados) e financeiro, este como reflexo da política de endividamento (HERMANN, 2011, p. 70).

O agravamento da crise internacional, com aumento dos juros da dívida externa e o esgotamento do modelo desenvolvimentista do Milagre Econômico comprometeram o projeto dos militares de transformar o Brasil numa grande potência econômica capitalista e, em longo prazo, contribuiu para a instauração do quadro de crise econômica em nosso país no início da década de 1980, caracterizado pela recessão econômica combinada com o progressivo descontrole do processo inflacionário, ou seja, um quadro denominado de “estagflação”:

Na virada de 1982 para 1983, depois das eleições, a crise brasileira atingiu seu momento mais dramático, com o país entrando em estado de insolvência externa, ou seja, sem possibilidades de honrar seus compromissos externos. Já se havia chegado a uma situação bem próxima a essa em julho/agosto de 1982. O governo só conseguiu protelar essa situação para o fim do ano graças ao uso de reservas cambiais e à tomada de um empréstimo-ponte junto ao FMI e ao Tesouro dos EUA.

[...] A absoluta impossibilidade de honrar os “compromissos externos”, por falta de divisas necessárias, levou o governo a enveredar pelo caminho que se tornara inevitável, o da renegociação da dívida externa. Só que o fez nos termos do FMI. Essa forma significa não só a perda de qualquer capacidade de formular política econômica própria, mas também a exigência de adoção de políticas que levariam inevitavelmente a uma forte recessão (SOUZA, 2008, p. 155).

O quadro recessivo combinado com o aumento da inflação e a contenção de despesas governamentais, atingindo setores problemáticos tais como, educação, saúde, previdência, além da política de arrocho salarial concorreu para o isolamento do governo autoritário, que se traduziu na enorme insatisfação popular demonstrada nas urnas, especialmente nas eleições de 1978 e 1982, e na Campanha das Diretas-Já de 1984, contribuindo decisivamente para o processo de “transição política negociada” da Ditadura Militar para um Regime Liberal-democrático-institucional, personificado na vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, que pôs fim aos vinte e um anos de regime militar no Brasil. No entanto, os militares deixaram para o novo governo civil de Tancredo Neves e José Sarney uma pesada herança econômica a ser equacionada.

### 2.2.3. O Modelo Neodesenvolvimentista do governo Lula (2003-2010)

Nesta seção são abordadas as mudanças e permanências no que se refere às diretrizes econômicas adotadas durante o período governamental do presidente Lula. Durante esse período de oito anos é possível distinguir duas importantes fases:

- A) Os primeiros trinta e seis meses de governo (2003-2006): a manutenção da austeridade fiscal e da estabilidade monetária, cujas bases foram estruturadas no governo de FHC

Embora a eleição de Lula para a presidência da república tenha ocorrido num ambiente político-eleitoral de contestação às diretrizes socioeconômicas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Giambiagi (2011, p. 200-207), já nos primeiros seis meses subsequentes à vitória eleitoral do candidato petista o novo governo buscou acalmar os temores do sistema financeiro externo e interno em relação às possíveis ameaças de decretação da moratória, renegociação da dívida externa, aumento do gasto público governamental para financiar o programa “Fome Zero” e conceder benefícios da previdência aos trabalhadores não contribuintes do INSS.

Sob o comando do Ministro da Fazenda Antônio Palocci, pertencente a corrente dos “moderados” do PT e com boa aceitação no meio empresarial e financeiro, foram tomadas as seguintes medidas: a) Nomeação de Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central; b) Reforço da política anti-inflacionária com anúncio de “metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente”; c) Elevação da “taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom)”; d) “Aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003”; e) “Cortes do gasto público”, objetivando a manutenção da meta fiscal; f) “Colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter a mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB de superávit primário, para o período de 2004-2006” (Giambiagi, 2011, p. 207). Mais intensamente nos três primeiros anos de seu primeiro mandato prevaleceram as diretrizes de continuidade do processo de estabilização fiscal e monetária.

A avaliação dos três primeiros anos do governo Lula mostra que o sentido principal da política econômica foi buscar atender continuamente os interesses do “mercado”. Para tanto, procurou aumentar a qualquer custo os superávits primários, evitou intervir no mercado de câmbio e deu continuidade às reformas neoliberais. Em termos de crescimento da economia, da redução do desemprego e das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, os resultados observados nesses três primeiros anos foram medíocres. Assim, apesar da relativa redução da pobreza absoluta decorrente das políticas focalizadas do programa fome zero, a desigualdade social continuou em termos globais (MARQUES; NATAKANI, 2007, p.13).

As referidas medidas de estabilização econômica se basearam em princípios presentes nas propostas de ajuste estruturadas pelo Consenso de Washington:

[...] o consenso de Washington é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios [...]; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 6).

Ressalta-se que, o cumprimento do receituário instituído pelo Consenso de Washington iniciou na transição do governo Itamar Franco para o governo Fernando Henrique, através das diretrizes do Plano Real. Quando ocorreu a eleição de Lula, conjecturava-se a ameaça de uma ruptura em relação a este receituário, porém os primeiros três anos de governo petista dissiparam esta ameaça, confirmando a continuidade do processo de ajuste econômico, especialmente durante o período no qual o ministro Palocci esteve no comando da pasta da Fazenda.

A) As mudanças decorrentes da substituição de Palocci por Mantega e o início da expansão desenvolvimentista (2005-2010)

A substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no comando do Ministério da Fazenda representou uma importante mudança na condução dos rumos da economia do país. Segundo Giambiagi (2011, p. 215), tais mudanças se manifestaram através dos seguintes elementos:

- “taxa de variação real do gasto público teve um aumento expressivo em relação à média dos dois primeiros anos de governo [...]
- observou-se uma tendência a um afrouxamento dos superávits primários;
- o Ministério da Fazenda passou a divergir claramente em várias ocasiões do Banco Central acerca da condução da política monetária;
- foram abandonados os estudos que a área econômica vinha fazendo desde 2005, destinados a elaborar um plano de longo prazo visando maior contenção do crescimento da despesa, para atacar de modo mais vigoroso o desequilíbrio fiscal.
- A retórica ministerial deixou de enfatizar os aspectos de continuidade ligados à manutenção das políticas herdadas do governo anterior e passou a procurar diferenciar de forma sistemática a política oficial em relação à que era praticada no governo FHC; e
- Houve um aumento substancial da importância e do papel do BNDES na economia”.

Mas, talvez a grande mudança ocorrida durante a gestão de Guido Mantega tenha sido o a intensificação da política de “transferência de renda” via programas governamentais e o “forte estímulo ao consumo das famílias”. Consequentemente, o “[...] consumo maior tornou-se a base do evidente sentimento de bem-estar da maioria da população e, por extensão, do eleitorado” (GIAMBIAGI, 2011, p. 221).

Esses ajustes econômicos ocorridos sucessivamente na gestão de Palocci e de Mantega contribuíram para o desencadeamento do ciclo de expansão “neodesenvolvimentista” verificado no governo Lula, sendo possível encontrar suas origens ou raízes em duas importantes situações:

- 1) As mudanças na linha programática do PT durante a campanha presidencial de 2002:

De acordo com Giambiagi (2011), o Partido dos Trabalhadores percorreu um longo caminho de crescimento e de “moderação” política, ou seja, um deslocamento para o “centro”. Tal mudança tornou-se mais visível durante a campanha presidencial de 2002, particularmente a partir da escolha do prefeito de Ribeirão Preto, Antônio Palocci para a função de coordenador do programa de governo, ligado à corrente “moderada” do partido. Por conseguinte, após a histórica vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, logo no início de 2003 ocorreu uma conversão da cúpula do PT em favor de um governo moderado, provavelmente influenciado por dois fatores:

a) A dramaticidade da crise argentina de 2001-2002, que deixou claro os problemas que poderiam resultar de uma paralisia completa dos empréstimos ao Brasil; b) a própria seriedade da situação externa do país no final de 2002, indicando que, sem a recuperação do crédito externo e o acesso aos recursos do FMI, havia o risco de Lula ter de assumir em 2003 com uma situação gravíssima, dólar pressionado, inflação ascendente e o país correndo risco de insolvência (GIAMBIAGI, 2011, p.203).

Portanto, em nome da “governabilidade” e sob a ameaça de instabilidade que poderia efetivamente inviabilizar a consolidação do partido no poder, os dirigentes partidários aprofundaram o caminho em direção ao centro, rompendo com as bandeiras históricas do partido, como a revisão da dívida externa e também a negação ou proposição crítica da política neoliberal do governo de FHC.

## 2) O cenário econômico interno e externo favorável ao crescimento econômico:

De acordo com a avaliação de Giambiagi (2011, p. 225), durante o Governo Lula surgiu uma “nova percepção do papel do Brasil no mundo”. Nesse sentido, o referido autor enumera uma combinação de seis fatores favoráveis a este cenário:

- i) a crescente importância da economia chinesa no mundo;
- ii) a avidez das economias emergentes por produtos dos quais o Brasil tornara-se um grande produtor;
- iii) as potencialidades associadas à exploração do etanol;
- iv) as descobertas de petróleo do pré-sal;
- v) os efeitos indiretos da crise de 2009 sobre a imagem do país [...];
- vi) a escolha do Brasil para ser sede da Copa do Mundo de 2014 e do Rio de Janeiro como local das Olimpíadas de 2016 (GIAMBIAGI, 2011, p. 225).

Em resumo, durante o governo de Lula ocorreu uma “[...] recuperação do crescimento econômico e do investimento” (GIAMBIAGI, 2011, p. 229), criando um ambiente propício ao crescimento do emprego. Também, o ajuste monetário e fiscal diminuiu a dívida líquida do setor público, e no plano externo as reservas atingiram 290 bilhões de dólares em 2010 e a dívida externa tornou-se negativa. Este novo cenário concorreu para o estabelecimento de uma atmosfera de otimismo, reforçando a ideia de que o país estava retomando o caminho do crescimento econômico, preâmbulo para um novo ciclo desenvolvimentista sob o comando de Lula e do Partido dos Trabalhadores.



Apesar da expansão econômica verificada neste período, de acordo com Gonçalves (2013), ocorreu no governo de Lula uma modalidade de “nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado” também denominado de “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, visto que, a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminharam no sentido contrário do modelo nacional-desenvolvimentista.

Para fundamentar esta tese do desenvolvimentismo às avessas, Gonçalves analisa oito partes componentes da política econômica do governo Lula:

a) Estrutura produtiva (Desindustrialização e Dessubstituição de Importações): Gonçalves define desindustrialização “[...] como a perda de peso relativo da indústria de transformação na geração de renda” (Gonçalves, 2013, p. 90). No caso dos países em desenvolvimento isto acontece de forma prematura como resultado “[...] do viés de deslocamento da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais (produtos primários)” ocorrendo, “principalmente, na fase ascendente dos preços das *commodities* no mercado mundial” (Gonçalves, 2013, p. 90). No “[...] caso do governo Lula o processo de desindustrialização é acompanhado pela dessubstituição das importações”, sendo que um “dos fatores que contribuiu para isso foi a liberalização comercial” (GONÇALVES, 2013, p. 92);

b) Padrão de Comércio (Reprimarização das Exportações): Ao contrário da Era Desenvolvimentista onde a mudança do padrão de comércio significou menor dependência em relação às exportações de *commodities*, no Modelo Liberal Periférico (MLP), durante o governo Lula ocorreu exatamente o oposto. “A participação dos produtos manufaturados no valor das exportações [...] mostrou uma clara e forte tendência de queda (56,8%, em 2002 e 45,6% em 2010)”. No sentido contrário, “[...] houve uma tendência igualmente clara e forte de aumento da participação de produtos básicos (25,5% em 2002, e 38,5% em 2010). A reprimarização foi determinada pelo *boom* de preços de *commodities*” [...] (GONÇALVES, 2013, p. 92).

c) Progresso Técnico (Dependência Tecnológica): Segundo Gonçalves, “[...] além da desindustrialização, dessubstituição e importações e reprimarização, houve também o processo de maior dependência tecnológica”. Neste caso, o indicador usado é “[...] a relação entre as despesas com importações de bens e serviços intensivos em tecnologia e os gastos com ciência e tecnologia no país. Essa relação

(média móvel de 4 anos) aumentou de 2,4, em 2002, para 3,7, em 2010” (GONÇALVES, 2013, p. 94).

d) Origem de Propriedade (Desnacionalização): No governo Lula, houve uma tendência de elevação da relação entre as remessas de lucro e dividendos ao exterior e o PIB, sendo que essa relação (média móvel de 4 anos) aumentou de 1,9%, em 2002, para 2,1% em 2010. O referido autor também indica que a desnacionalização pode ser evidenciada no caso das 50 maiores empresas, que constituem o núcleo central do capitalismo no Brasil [...] A maioria das empresas do núcleo central é estrangeira (26 empresas) (GONÇALVES, 2013, p. 96).

e) Competitividade Internacional (Perda): “No governo Lula constata-se, de um lado, ganhos de competitividade internacional nos produtos primários e, de outro, perda de competitividade nos produtos manufaturados” (Gonçalves, 2013, p. 97). Para Gonçalves (2013, p. 100), “[...] a perda de competitividade internacional do Brasil é explicada pela interação de tendências estruturais (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e atraso tecnológico)” além das “[...] políticas macroeconômicas (cambial, tributária e monetária)”.

f) Vulnerabilidade Externa Estrutural (Passivo Externo Crescente): A questão central para os desenvolvimentistas é “[...] a relação do país com o resto do mundo”, ou seja, a “[...] elevação da capacidade do país de resistência às pressões, fatores desestabilizadores e choques externos é condição necessária para o desenvolvimento” (GONÇALVES, 2013, p. 102). No governo Lula, ao contrário, houve um aumento significativo do passivo externo total do país, que passou de US\$ 343 bilhões no final de 2002 para US\$ 1503 bilhões no final de 2010. Por conseguinte, considerando “[...] as reservas internacionais de US\$ 289 bilhões, verifica-se que o passivo externo financeiro do país foi mais de três vezes o valor das reservas no final de 2010 (GONÇALVES, 2013, p. 103).

g) Concentração de Capital: Gonçalves (2013, p. 106) indica que no período 2003-2010 houve evidência da maior concentração de capital no conjunto das 500 maiores empresas do país, bem como, evidencia-se o processo de desnacionalização da economia brasileira. Também se constata que a “[...] participação das empresas estrangeiras no núcleo central do capitalismo brasileiro cresceu de 17,6% em 2002

para 19,6%, em 2010. Portanto, houve dois processos simultâneos: concentração e desnacionalização (GONÇALVES, 2013, p. 106).

h) Política Econômica (Dominação Financeira): Gonçalves (2013, p. 109) argumenta que “[...] no governo Lula verificou-se a dominação financeira, que repercutiu diretamente na política macroeconômica e na vulnerabilidade externa estrutural do país”. Esta “[...] dominação financeira pode ser entendida como a ascendência do setor financeiro inclusive sobre os outros setores dominantes” [...]. Para Gonçalves, o “NADA” (Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas) do referido governo trouxe desindustrialização, “dessubstituição” das importações, reprimarização, maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capital e dominação financeira. E talvez o mais importante segundo o referido autor, seja, a tendência futura de maior vulnerabilidade da economia do país em relação ao contexto mais geral do capitalismo global:

Na medida em que o Governo Lula implementou o MLP, ou seja, o ND com sinal trocado, reduziu-se a capacidade estrutural do Brasil de resistir às pressões, fatores desestabilizadores e choques externos [...]. Em consequência, lançou-se o país em trajetória de longo prazo de instabilidade e crise no contexto de crescente globalização econômica. Durante o governo Lula foram cometidos erros estratégicos que comprometem estruturalmente o desenvolvimento do país no longo prazo (GONÇALVES, 2013, p. 110).

Apesar da retomada do emprego, da expansão da economia e das condições externas favoráveis relacionadas a este ciclo “neodesenvolvimentista”, paralelamente aprofundou-se em nosso país o processo de reestruturação produtiva, bem como a expansão do trabalho flexível, afetando diretamente segmentos da classe trabalhadora nacional, como será analisado na sequência.

2.3 Reestruturação produtiva na década de 2000: flexibilização/precarização do trabalho e as novas camadas sociais (proletaróides e precariado) no Brasil neodesenvolvimentista

As últimas décadas do século XX possibilitaram profundas mudanças no sistema capitalista mundial. De acordo com Alves (2014, p. 73) a partir da Quarta Revolução Tecnológica ocorreu um forte impulso ao “[...] desenvolvimento de novas tecnologias informacionais e sob a ofensiva neoliberal”.

Uma das mudanças visíveis relacionadas a este processo de revolução tecnológica, se refere ao aumento da flexibilização e mal-estar do trabalho que se traduz na precariedade. Nesse sentido, Vasapollo (2005, p. 27) argumenta que:

A nova organização capitalista do trabalho é caracterizada cada vez mais pela precariedade, pela flexibilização e desregulamentação, de maneira sem precedentes para os assalariados. É o mal-estar do trabalho, o medo de perder seu próprio posto, de não poder mais ter uma vida social e de viver apenas do trabalho e para o trabalho, com a angústia vinculada à consciência de um avanço tecnológico que não resolve as necessidades sociais. É o processo que precariza a totalidade do ser social.

No caso específico do Brasil, o estudo de Antunes (2010) estabelece como marco inicial para o desencadeamento da reestruturação produtiva a década de 1980, pois foi naquela época que:

[...] ocorreram os seus primeiros impulsos, levando as empresas a adotar, inicialmente de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, bem como novas formas de organização social do trabalho: pudemos presenciar a utilização inicial da informatização produtiva: principiaram-se os usos do sistema *just in time* (JIT); germinaram os primeiros núcleos produtivos baseados em *team work*, nos programas de qualidade total, verificando-se ainda de modo preliminar, a implantação dos métodos “participativos”. O fordismo, ainda largamente dominante, começava a se abrir para os primeiros influxos do toyotismo e da acumulação produtiva (ANTUNES, 2010, p. 26).

Isto significa que o advento da reestruturação produtiva em nosso país ocorreu a partir de uma necessidade das empresas atuantes na economia nacional em se adaptarem às mudanças que estavam em curso no capitalismo mundial. No entanto, foi somente na década seguinte – a de 1990 – que a referida reestruturação se expandiu de forma mais vigorosa, “[...] com a intensificação da *lean production*, do sistema JIT, *kanban*, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação e de terceirização da força de trabalho e da transferência de plantas de unidades produtivas” (ANTUNES, 2010, p. 26).

Um dos resultados perceptíveis desse processo de reestruturação produtiva, segundo Antunes (2010), foi a ampliação das práticas flexíveis de contratação de trabalho, uma ampliação significativa da terceirização, dos *call centers*, aumentando o processo de desregulamentação do trabalho e de redução dos direitos sociais para os trabalhadores. Dessa forma, “[...] a flexibilidade tornou-se, no sentido geral, um atributo da própria organização social da produção” (Alves, 2014, p. 73), sendo a flexibilidade da força de trabalho ainda o elemento estratégico para o processo de acumulação de capital na recente dinâmica de expansão do capitalismo neoliberal e mundializado.

O estudo de Alves (2014) a respeito da expansão da nova precariedade do trabalho no Brasil da década de 2000 indica que o processo de flexibilização do trabalho adquiriu novas feições que se traduziram em novas modalidades de contratos flexíveis, tais como, “[...] os 'empregos subcontratados' - assalariados de serviços terceirizados e autônomos” [...], que representam expressões da flexibilidade externa do mercado de trabalho. Outra feição se refere especificamente a “[...] flexibilidade interna nos locais de trabalho reestruturados com a adoção da gestão toyotista acoplada às novas tecnologias informacionais nas empresas privadas e empresas públicas” (ALVES, 2014, p. 75). Por conseguinte, esta reconfiguração do mundo do trabalho em seu recente perfil de trabalho flexível contribuiu para a “nova precariedade salarial” que reforça a “degradação do trabalho” no país. Sendo assim, de acordo com o referido autor:

A modernização conservadora promovida pelo neodesenvolvimentismo instaurou um novo patamar de superfluidade salarial, expressa não apenas na redundância do trabalho vivo e intermitência salarial, mas também na intensificação do trabalho no núcleo moderno do salariedade brasileiro (ALVES, 2014, p. 75-76).

O mesmo estudo de Alves (2014, p. 76-77) indica importantes características desses novos locais de trabalho reestruturados nos quais predomina a precariedade salarial. Primeiramente, esses novos locais de trabalho reestruturados são caracterizados pela “[...] presença de novas máquinas informacionais, computadores, *desktops*, *tablets* e *smartphones* conectados em rede, permeando não apenas os locais de trabalho, mas a vida cotidiana de empregados e operários [...]”. Tais locais

de trabalho demandam também uma “alteração de perfil educacional dos novos empregados das grandes empresas da indústria ou serviços”, ou seja, “[...] uma força de trabalho compatível com as exigências operacionais do novo maquinário”.

A segunda característica marcante desses locais de trabalho consiste no “novo método de gestão de cariz toyotista que visa adaptar os homens e mulheres às novas rotinas de trabalho” (ALVES, 2014, p. 76-77). Sob este novo capitalismo, segundo Alves (2014, p. 77), vive-se a era da gestão das pessoas, onde os trabalhadores tornam-se colaboradores dos quais são cobradas “atitudes pró-ativas e propositivas, capazes de torná-los membros da equipe de trabalho que visa cumprir metas”. Conseqüentemente, o papel desempenhado pela gestão de pessoas torna-se crucial no sentido de difundir determinados “[...] valores-fetiches, sonhos, expectativas e aspirações de mercado manipulando talentos humanos” cultivando o “[...] envolvimento de cada um com os ideais (e ideias) da empresa” (ALVES, 2014, p.77). Portanto, nestes locais a nova empresa “[...] busca pessoas idealistas no sentido mediano da palavra, com plasticidade adequadas às novas habilidades emocionais (e comportamentais) do novo mundo do trabalho flexível” (ALVES, 2014, p. 77).

A terceira característica marcante dos referidos locais de trabalho apontada por Alves (2014) diz respeito às inovações sociometabólicas sob a forma de reestruturação geracional dos coletivos de trabalho. Disso resulta que as empresas estimulam demissões voluntárias ou não, aposentadorias de funcionários mais antigos oriundos da velha cultura organizacional, objetivando a “[...] renovação administrativa dos coletivos de trabalho” (ALVES, 2014, p. 77). E como resultado perceptível dessa mudança observa-se a utilização de uma nova geração de trabalhadores com o seguinte perfil:

[...] jovens empregados e operários pertencentes à “geração Y”, a geração constituída por jovens nascidos na década de 1980 e que se formaram na “era da Internet”, contemporâneos da revolução digital, entram no mercado de trabalho da década de 2000 demonstrando facilidade e uso constante de mídias informacionais. Dizem os autores que os jovens da “geração digital” são especialistas em lidar com tecnologias, usam mídias sociais com facilidade, sabem trabalhar em rede e estão sempre conectados (TAPSCOTT, 2010 *apud* ALVES 2014, p. 78).

Ainda de acordo com Alves (2014), uma quarta característica desses novos locais de trabalho tem relação com a diversificação interna das organizações

capitalistas com respeito às formas de implicações contratuais, ou seja, ocorreu a expansão de “[...] novas relações flexíveis de trabalho (novas formas de contratação, remuneração salarial e jornada de trabalho)”. Nesse sentido, o referido autor faz referência à:

[...]alterações nas relações de trabalho no Brasil que contribuíram efetivamente para importantes mudanças na morfologia social do trabalho. Por exemplo, as medidas de flexibilização das relações de trabalho no Brasil na década de 1990 levaram a criação do contrato de trabalho por tempo determinado, contrato de trabalho por tempo parcial, além da terceirização, colocando um menu de opções flexíveis para a exploração do trabalho. Assim, cresceu nos locais de trabalho das grandes empresas, formas instáveis do salariedade, isto é, novas modalidades precárias de contrato de trabalho na CLT (ALVES, 2014, p. 79).

Como resultado desse amplo movimento de flexibilização da força de trabalho e de sua nova precariedade salarial surge um “[...] novo trabalhador coletivo do capital nas grandes empresas da indústria e dos serviços, inclusive da administração pública” (ALVES, 2014, p.79). Isto ocorreu motivado por uma nova lógica que se tornou dominante também na prestação de serviços públicos, conforme atesta Antunes (2010, p. 14)

Os serviços públicos, como saúde, energia, educação, telecomunicações, previdenciária etc., também experimentaram, como não poderia deixar de ser, um significativo processo de reestruturação, subordinando-se à máxima da mercadorização, que vem afetando fortemente os trabalhadores do setor estatal e público. Tornaram-se importantes empresas privadas geradoras de valor.

Mesmo considerando que na década de 2000, especialmente a partir de 2003, tenha ocorrido uma recuperação do emprego formal, quando comparado a década anterior (1990), na qual ocorreu o desmonte do trabalho e um “ntenso e amplo processo de precarização do trabalho decorrente das políticas neoliberais e do complexo de reestruturação produtiva, observa-se já no início deste novo século a “[...] constituição persistente de um novo (e precário) mundo do trabalho formalizado nas grandes empresas, caracterizado pela presença do emprego subcontratado e do trabalhar autônomo” (ALVES, 2014, p. 81).

Considera-se, portanto, o ciclo neodesenvolvimentista da década de 2000 como expressão de uma “modernidade hipertardia” que substituiu o “modelo de

desenvolvimento neoliberal” conduzido “pela aliança PSDB-PFL, que fracassou nas eleições de 2002”. Logo, a “[...] eleição de Lula da Silva pelo PT significou a necessidade de construção de um modelo de desenvolvimento capitalista, não mais orientado pelos parâmetros neoliberais” (ALVES, 2014, p. 130-131). No entanto, na avaliação de Alves o governo de Lula foi incapaz de romper com o núcleo duro da economia neoliberal, e por isso manteve seus pilares, sinalizando já na época da campanha eleitoral através da Carta aos Brasileiros que se manteria alinhado com o bloco hegemônico no mercado mundial. Para este autor, “[...] o objetivo do novo governo pós-neoliberal era reorganizar o capitalismo no Brasil e não abolí-lo. Enfim, promover um choque de capitalismo nos moldes pós-neoliberais” (ALVES, 2014, p. 131).

Mas, como se estruturou o projeto neodesenvolvimentista no Brasil e quais as suas bases de apoio econômico? E como dialoga com as novas camadas sociais resultantes da precarização do trabalho?

Para Giovanni Alves (2014, p. 138) o “Neodesenvolvimentismo” do governo de Lula se assentou sobre um tripé composto por:

Programas de incentivo estatal a oligopolização da economia (fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES).

Programas de investimentos públicos em infraestrutura (com ou sem parceria público-privada).

Programas estatais de transferência de renda visando a valorização do mercado interno de consumo (bolsas, salário-mínimo e formalização salarial).

A articulação desses elementos que compõem o tripé do neodesenvolvimentismo representa uma “política reformista hipertardia” que na visão de Alves:

[...] visa promover um *tertium datur* entre a utilização do fundo público no financiamento e crescimento da economia brasileira, de acordo com os interesses dos oligopólios privados agroindustriais e financeiros; e a utilização do gasto público para programas de combate à pobreza e transferência de renda às famílias mais pobres, como, por exemplo, a elevação do salário-mínimo e expansão do Bolsa-Família (ALVES, 2014, p. 137).

Quanto ao diálogo com as camadas sociais ligadas ao processo de precarização do trabalho, que foram e são diretamente afetadas pelo processo de



expansão capitalista em curso no nosso país nas últimas décadas, deve-se considerar que a interface desse diálogo se dá na construção de um projeto reformista socialdemocrata que propõe a tarefa histórica de “[...] extinguir a pobreza extrema e ampliar o mercado de consumo” (ALVES, 2014, p.143). Ou seja, é uma modalidade “reformismo fraco” que impulsiona o que Alves denomina de “choque de capitalismo” e cuja tarefa primordial é a de promover o desenvolvimento capitalista nos seguintes moldes:

Por um lado, assume a tarefa histórica de combater a pobreza extrema e promover a inclusão do subproletariado no mercado de trabalho formal, realizando, deste modo, o sonho de consumo dos trabalhadores da massa marginal; por outro lado, preserva os pilares do modo de desenvolvimento social excludente do capitalismo histórico no Brasil, incentivando a centralização e concentração do capital oligopólico nas condições histórico-mundiais da senilidade capitalista como modo de desenvolvimento civilizatório (ALVES, 2014, p. 140).

Nesse sentido, as políticas redistributivas assumem um papel estratégico como elemento legitimador do neodesenvolvimentismo, estabelecendo “[...] expectativas de capacidade aquisitiva em mercados de grande porte como o Brasil. Produz-se a ilusão do desenvolvimento como realização das necessidades humanas das massas marginais” (ALVES, 2014, p.141). Dito de outra forma, a expansão neodesenvolvimentista e suas políticas de transferência de renda criam a perspectiva de inclusão social via absorção do indivíduo na condição de trabalhador-consumidor.

Este perfil de trabalhador-consumidor oriundo da nova morfologia do trabalho, caracterizada pela precarização do trabalho abrange, por exemplo:

[...] as trabalhadoras de *telemarketing* e *call centers*, os motoboys que morrem nas ruas e avenidas, os digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, os assalariados dos *fast foods*, os trabalhadores jovens dos hipermercados etc.” (ANTUNES, 2010, p. 24).

Ainda segundo Antunes (2010, p. 25), estes trabalhadores “[...] são parte constitutivas das forças sociais do trabalho que Ursula Huws sugestivamente denominou *cybertariat*, o novo proletariado da era da cibernética que vivencia um trabalho (quase) virtual em um mundo (muito) real [...]”.

Resultantes da expansão do ciclo neodesenvolvimentista da década de 2000, surgiram novas formações sócio morfológicas da estrutura de classe em nosso país.

Ou seja, surgem novas camadas sociais do proletariado identificadas por Alves (2014, p. 146-147) como sendo “a nova classe trabalhadora” e o “precariado”.

[...] a década do neodesenvolvimentismo colocou em cena duas camadas sociais do proletariado brasileiro: por um lado, a (1) a “nova classe trabalhadora”, camada social oriunda do subproletariado pobre que ascendeu por conta da formalização do mercado de trabalho, aumento do salário-mínimo e acesso ao crédito – surgindo no seu interior a camada social dos “proletaróides”, jovens recém-assalariados imbuídos dos sonhos de consumo da ordem burguesa; e por outro lado, o (2) “precariado”, camada social de jovens altamente escolarizados inseridos em relações de trabalho e vida precários.

A partir do ponto de vista de como essas camadas sociais entendem o “lulismo”, o referido autor sustenta que as mesmas se manifestam através de “sinais invertidos”, pois:

[...] enquanto a ‘nova classe trabalhadora’ portadora da mobilidade social ocorrida nos dez anos de Lula e Dilma, aprendeu com positividade e expectativa, no plano da subjetividade social, a era do neodesenvolvimentismo; o ‘precariado’, portador de novas qualificações profissionais, imbuído de expectativas de carreira e consumo [...], aprendeu com ansiedade e frustração de expectativas, os anos de neodesenvolvimentismo (ALVES, 2014, p. 147).

Concernente ao que foi afirmado, para o desenvolvimento do estudo sobre o neodesenvolvimentismo de Lula e de Dilma (herdeira eleitoral do projeto político lulista/petista), não basta apenas identificar o posicionamento dessas camadas sociais em relação ao “lulismo” e seu projeto neodesenvolvimentista. Por isso, a discussão referente à forma de como essas camadas sociais se comportam do ponto de vista político-ideológico e partidário é retomado com maior ênfase no capítulo 3.

#### 2.4 A herança econômica do Lulismo e as medidas econômicas do governo Dilma para a manutenção do Neodesenvolvimentismo: Incentivo a indústria e divergências com o capital rentista

Em termos de avaliação do ciclo neodesenvolvimentista ocorrido na década de 2000, Bresser-Pereira (2013, p. 5-6), não obstante reconheça méritos do mandato presidencial de Lula, tais como, “quase dobrar a taxa de crescimento”, diminuir “a

desigualdade” e melhorar “o padrão de vida de milhões de brasileiros”, além de alcançar “grande prestígio internacional”, o referido economista também sentencia que, no geral, “[...] o crescimento que se registrou a partir de 2006 foi, portanto, passageiro, foi devido à conjuntura internacional favorável”. E, em grande parte também se deveu “[...] ao aumento do mercado interno proporcionado pela elevação dos salários reais e pela ampliação do crédito ao consumidor” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 6). Dessa forma, ao final de seu governo, constata-se que Lula permitiu que sua política econômica fosse dominada pelo objetivo do controle da inflação, deixando como herança para o governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, uma pesada herança baseada numa “[...] taxa de juros elevada, e uma taxa de câmbio altamente sobreapreciada” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 6).

Quando Dilma Rousseff assumiu a presidência da República, herdou do governo de Lula a tarefa de continuar fomentando o crescimento da economia nacional via modelo neodesenvolvimentista. No entanto, também herdou do governo anterior a responsabilidade de gerir a crise econômica mundial que contaminou a economia norte-americana e da Europa em 2008, conhecida como “crise da bolha imobiliária”. Nesse sentido, o gerenciamento dessa crise foi realizado pelo governo federal por intermédio da combinação de medidas econômicas keynesianas e medidas neoliberais:

Nos últimos anos pareceu prevalecer, assim como no segundo mandato do ex-Presidente Lula, uma heterogeneidade de visões sobre o funcionamento da economia e o escopo e possibilidades da política econômica. E, assim como no governo anterior, pode-se afirmar que uma visão mais convencional e circunspecta sobre a política econômica se concentrou no Banco Central (BC), ao passo que o Ministério da Fazenda (MF) e outras partes do setor público, como o BNDES, adotaram uma visão mais heterodoxa (MESQUITA, 2014, p. 3).

A adoção de medidas anticíclicas de controle dos gastos públicos e da inflação como resposta às ameaças de contaminação do país com a crise econômica europeia não implicou necessariamente na opção por um modelo recessivo:

A primeira fase do governo, de janeiro a julho de 2011, foi de continuidade, com mudanças limitadas em relação às políticas praticadas em anos anteriores. Tais mudanças concentraram-se na área de política monetária e cambial, e foram parciais. O BC, visando promover a convergência da

inflação (que terminara 2010 em 5,9%) para a meta, retomou em janeiro de 2011 o processo de aperto monetário que havia interrompido em meados do ano anterior, quando das primeiras manifestações da crise europeia, com uma elevação da taxa básica de juros (Selic) para 11,25% aa. (MESQUITA, 2014, p. 3).

Ao contrário, o governo de Dilma buscou desde o primeiro ano de seu governo sustentar e estimular a continuidade do ciclo econômico neodesenvolvimentista iniciado na gestão do presidente Lula:

À medida que Dilma buscou ser mais efetiva na redução da taxa básica de juros e dos *spreads* bancários e na depreciação cambial, ela passou a receber críticas neoliberais em uma intensidade que seu antecessor não recebeu.

No governo Dilma, houve uma maior coordenação envolvendo, por um lado, a ação da Presidência e, por outro, a Fazenda, Planejamento e BCB, ou seja, o Conselho Monetário Nacional. Nesse sentido, mantemos aqui a hipótese de que há uma política macroeconômica de orientação desenvolvimentista, mas que ainda não completou a transição da perspectiva neoliberal para a perspectiva de estabilidade macroeconômica (IANONI, 2014, p. 14).

Porém, para que houvesse um desenvolvimento econômico vigoroso e seguro seria necessário um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento industrial. Neste caso Ianonni (2014, p. 16) considera que “[...] os juros altos, a carga tributária excessiva, o câmbio valorizado e volátil, a carência de investimentos e de infraestrutura configuram um quadro macroeconômico absolutamente hostil” à intenção de êxito de uma política desenvolvimentista, daí resultando a necessidade de incentivo à política industrial, que segundo o referido autor foi percebida através de medidas inovadoras adotadas tanto no governo Lula, quanto no governo Dilma:

Lula e Dilma tomaram medidas de política industrial e inovaram nessa matéria. Três grandes iniciativas surgiram: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em março de 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de maio de 2008 e o Plano Brasil Maior, destinado ao período 2011-2014 (IANONI, 2014, p. 16).

A opção governamental pela manutenção do modelo neodesenvolvimentista remeteu ao estreitamento das relações entre o Estado e os diversos segmentos empresariais, disso resultando uma das contradições visíveis da política econômica adotada pelo governo Dilma, qual seja: a que se refere ao relacionamento com o empresariado, aos incentivos dispensados a ele e a questão da ampliação ou

diminuição do papel do Estado no setor produtivo. E sobre esta relação Estado/empresariado, afirma-se que:

[...] o empresariado liberal-desenvolvimentista oscila, ora critica as medidas macroeconômicas mais restritivas, ora discorda das respostas mais expansivas, deseja e teme o Estado, parece não se sentir exercendo adequadamente o poder sociopolítico e nem influenciando a contento as decisões tomadas na esfera político-institucional. Por outro lado, o governo Dilma fica politicamente dividido entre o desenvolvimentismo, que defende e implementa como pode, e as enormes pressões neoliberais que dificultam seus planos, a começar na política macroeconômica (IANONI, 2014, p. 1).

Esta questão, que envolve diretamente o estímulo ao desempenho do setor industrial, diz respeito também à tendência de “desindustrialização”, que é enfrentada pelo governo por meio de incentivos, subsídios e apoios destinados a setores industriais. No entanto, na avaliação de Cano (2012, p. 4-6) a questão da desindustrialização do país é resultado de uma conjunção histórica de fatores os quais o referido autor enumera: I) política cambial prevalecente do Plano Real, com câmbio excessivamente valorizado para servir de âncora dos preços e âncora fiscal; II) Abertura econômica desregrada em períodos distintos (governos de Sarney, Collor e FHC); III) Taxa de juros elevada que desestimula o investimento, o que deixa a indústria vulnerável; IV) Investimento estrangeiro direto e investimento interno “[...] predominando a alocação nos serviços, especialmente no setor financeiro, construção, negócios imobiliários, agropecuária e mineração, sendo hoje mais reduzida a participação na indústria de transformação” (CANO, 2012, p. 5); V) Desaceleração da economia mundial, afetando os Estados Unidos a Europa e até a China.

O referido autor indica nesta mesma análise tendências que agravam mais ainda este quadro de desindustrialização. Primeiramente, aponta problemas com a nova inserção comercial externa:

Após os sucessivos déficits comerciais da década de 1990, só revertidos após a crise cambial de 1999, graças à expansão das exportações de primários, tivemos superávits médios de US\$ 42 bilhões em 2004-2007. A expansão das importações de produtos industriais, todavia, reduziu aquela média, em 2008-2011, para cerca de US\$ 25 bilhões (CANO, 2012, p. 10).

Outra tendência relativa à desindustrialização está diretamente ligada aos negócios realizados com a China. Ou seja, os chineses reeditam um esquema de relação centro-periferia com a América Latina, com a “[...] pauta exportadora chinesa constituída, fundamentalmente de produtos manufaturados e sua pauta importadora, de produtos primários, ao contrário da estrutura comercial que pratica com o resto da Ásia, UE e EUA” (CANO, 2012, p. 11). Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se verifica uma regressão do setor industrial nacional de maior intensidade tecnológica, constata-se a invasão de produtos chineses, além do aumento da dependência do comércio com a China, que tem sido responsável por cerca de 60% de nosso saldo comercial total (CANO, 2012, p. 12).

O terceiro elemento de agravamento do quadro de desindustrialização se refere à tendência de “reprimarização da nossa pauta exportadora”. Cano (2012) chama a atenção para o fato de que na estrutura da pauta exportadora nos anos mais recentes, no caso dos produtos manufaturados, o peso das exportações desses produtos indicados na balança exportadora brasileira, de pouco mais de 60% em 2000, passa a apenas 36,7% em 2011 (CANO, 2012, p. 12).

A intenção do governo Dilma de fomentar a expansão econômica incentivando a indústria, no entanto, esbarrou nos interesses do capital rentista, do setor exportador de *commodities*, além das próprias intenções do governo em manter diretrizes de políticas capazes de assegurar a estabilidade macroeconômica.

Ora, não obstante o avanço realizado nos primeiros dois anos do governo Dilma, o poder do capitalismo rentista no Brasil tem até agora impedido que a taxa de juros real baixe para níveis aceitáveis. E o poder dos exportadores de *commodities* tem impedido que se imponha um imposto variável sobre suas exportações que permita que a taxa de câmbio se aproxime do nível de equilíbrio industrial. Como também o tem impedido o receio do governo, seja do aumento da inflação, seja da redução de salários – ambos fenômenos temporários e limitados que advirão da depreciação necessária para neutralizar a doença holandesa e ajustar a taxa de câmbio no equilíbrio industrial (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 387).

Ressalta-se que este quadro de avanço da desindustrialização apresenta relação direta com a adoção de uma política de câmbio apreciado. Sendo assim, Bresser-Pereira (2015, p.389) considera que a indústria brasileira se encontra “desprotegida” diante do quadro de “[...] sobreapreciação cambial que mais que anula

o efeito da modesta proteção tarifária”. Sentencia também que “[...] o Brasil, com sua taxa de câmbio sobreapreciada, pratica uma política econômica desprotecionista desde que, no início dos anos 1990, fez a abertura comercial e financeira e perdeu o controle sobre a taxa de câmbio” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 389). E não obstante o referido autor considere a natureza nociva que a política cambial exerce sobre o agravamento da desindustrialização, afirma que mesmo assim o “Brasil é taxado de protecionista por políticos e economistas estrangeiros, que enumeram as medidas protecionistas no governo Dilma” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 389).

O estudo de Teixeira e Pinto (2012) sobre a política econômica de FHC, Lula e Dilma também demonstrou a maior tendência no sentido do crescimento do setor exportador de *commodities*, e argumenta que na transição do governo de Lula para o governo da presidente Dilma ocorreu uma “fissura” na hegemonia da fração bancário-financeira, propiciando em contrapartida um relativo fortalecimento de outras frações de classe, especialmente de segmentos exportadores e de parte da burguesia nacional, disso resultando algumas mudanças, principalmente no que se refere à:

[...] relação entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) que ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade de alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 935).

Porém, é necessário considerar também uma importante contradição envolvendo o relativo fortalecimento de segmentos empresariais ligados ao setor exportador. Mesmo verificando-se uma expansão do consumo, a produção industrial não cresce, indicando que o “[...] setor privado, em particular a indústria de transformação, segue apresentando resultados decepcionantes em produção física e crescimento do PIB, suscitando debates sobre a desindustrialização” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.936). Por outro lado, segundo os referidos autores, para outros segmentos ou setores da economia brasileira a conjuntura econômica se apresentou de uma forma mais favorável:

[...] permanece forte e em ascensão a fração dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio. Dado o fortalecimento de tais segmentos, vai ficando cada vez mais difícil para o Estado brasileiro deslocar parte do excedente gerado pelo setor para os outros segmentos produtivos intensivos em tecnologia e produtores de bens saláris. De qualquer forma, o futuro desse segmento dependerá fortemente da demanda chinesa e da capacidade daquele país em manter taxas elevadas de crescimento em um contexto de piora da crise na Europa e crescimento lento dos EUA (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 936).

Ainda de acordo com estes autores, a contradição envolvendo a relação entre fração bancário-financeira e Estado tenderia a dar maior autonomia a este último, ensejando a possibilidade de fortalecimento da presença do Estado brasileiro como protagonista do processo de estímulo ao desenvolvimentismo via fomento ao planejamento. Dessa forma, poderia haver um redimensionamento do papel do Estado que extrapola os limites impostos pela política neoliberal e pelos interesses dominantes do setor financeiro:

Argumenta-se aqui que as recentes mudanças nas relações entre a fração bancário-financeira e o Estado brasileiro não podem ser apreendidas apenas pelo estilo de governar da presidenta Dilma, mas são fruto das mudanças em curso no Brasil e no mundo que tem propiciado ao Estado maior autonomia relativa diante das frações de classes (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 934).

No mesmo sentido, percebendo as incongruências da política econômica de Dilma, mas também as vinculando a um continuísmo herdado do governo anterior, Reinaldo Gonçalves (2013, p. 54), avaliando os dois primeiros anos do governo Dilma, considera este, “[...] nas suas características gerais, uma extensão do Governo Lula”, sustentando esta opinião da seguinte forma:

[...] nos dois primeiros anos de Dilma não houve mudanças notáveis nas estratégias e políticas que afetam mais diretamente a estrutura da economia e os rumos do processo de desenvolvimento. Os ajustes de política econômica foram reações ao agravamento dos desequilíbrios externos, ou, então, ajustes marginais nas políticas macroeconômicas de curto prazo em decorrência do fraco crescimento da renda e de outros sérios problemas herdados do governo Lula (endividamento dos indivíduos, elevado custo da dívida pública etc.). Como parte destes ajustes, cabe mencionar a política comercial restritiva focada nas importações de produtos chineses (GONÇALVES, 2013, p. 54).



O referido autor também sustenta que no geral a política macroeconômica de Dilma “[...] manteve o ‘tridente satânico’ estabelecido após a crise cambial de 1999, que foi dominante no segundo governo de FHC e durante todo o governo de Lula: câmbio flexível, juros altos (regime de meta de inflação) e foco na geração de superávit primário” (GONÇALVES, 2013, p. 54). Gonçalves também considera que as “[...] oscilações do foco da política macroeconômica obedeceram a questões circunstanciais como, por exemplo, o afrouxamento do controle dos gastos públicos em ano de eleição, a pressão do processo inflacionário e a conjuntura internacional” (GONÇALVES, 2013, p. 54) e ainda enumera outros fatores que comporiam o cenário econômico do primeiro governo de Dilma Rousseff:

(i) pressão de segmentos da indústria brasileira, que tiveram perdas relativas em decorrência de erros da política econômica (por exemplo, câmbio valorizado durante um longo período); (ii) problemas estruturais (por exemplo, deficiências de infraestrutura e da capacidade de inovação que afetam a competitividade internacional); (iii) aumento da inadimplência como resultado do extraordinário aumento do crédito (GONÇALVES, 2013, p. 54).

O último ano do quadriênio de governo da presidente Dilma Rousseff marcou a presença de três grandes problemas decorrentes das diretrizes econômicas tomadas pelo governo nos primeiros anos de sua gestão e que podem comprometer a continuidade do projeto neodesenvolvimentista a médio e longo prazo: a) baixo índice de crescimento da economia; b) aumento dos gastos do governo; c) aumento dos índices de inflação, ameaçando o teto estabelecido pelo próprio governo.

As dificuldades de crescimento ou expansão da economia brasileira se traduziram em 2014 na discussão em torno da possibilidade de nosso país estar entrando num quadro de recessão. Segundo Marques Junior (2013), o Governo buscou “[...] assegurar uma taxa de crescimento do PIB acima de 3%, a fim de compensar o desempenho decepcionante da primeira metade do mandato” (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47). A adoção de uma “[...] taxa de câmbio administrada, taxas reais de juros reduzidas, forte intervenção” governamental na economia e “política fiscal expansionista” foram os mecanismos dos quais o governo lançou mão para garantir o crescimento econômico:

A taxa de crescimento do PIB é relativamente baixa e não se tem sinais de elevação da taxa de crescimento do PIB potencial. As expectativas do mercado e do Fundo Monetário Internacional projetam uma taxa média de crescimento próxima de 2,5% no período 2011--14. O déficit em transações correntes apresenta tendência de crescimento em 2013, e a projeção para o ano que vem é de um déficit ainda maior. Em 2012, o déficit em conta corrente totalizou US\$ 54,2 bilhões.

Para o biênio 2013-14, as projeções indicam um déficit em conta corrente médio de US\$ 76 bilhões (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47).

Outro problema enfrentado pela presidente Dilma e o ministro da Fazenda Guido Mantega estava relacionado ao controle do *déficit* público, uma vez que a manutenção e ampliação dos programas sociais encontra um elemento limitador de ordem econômico-legal que consiste na manutenção do equilíbrio orçamentário e do *superávit* primário (saldo em suas contas). No entanto, os resultados obtidos pelo governo no período de 2013 e início de 2014 apontaram para um quadro de deterioração da situação fiscal, com aumento das despesas e tendência de diminuição da arrecadação:

Segundo a Carta de Conjuntura IPEA (2013), a piora do quadro fiscal decorre do fato de a arrecadação dos tributos crescer abaixo do ritmo de crescimento das despesas públicas. O ritmo da arrecadação é determinado tanto pelo baixo ritmo da atividade econômica como em razão das desonerações fiscais promovidas principalmente pelo Governo Federal. Do lado da despesa, os três níveis de governo mantêm a expansão das despesas obrigatórias, como pessoal e serviço da dívida, bem como o crescimento das despesas com os benefícios previdenciários e assistenciais (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 43).

O referido autor chama a atenção para uma tendência que acabou por se confirmar no ano de 2014, o quadro de piora da qualidade fiscal a partir de uma combinação de crescimento de tributos somado ao aumento dos gastos públicos:

[...] a qualidade da política fiscal está comprometida, quando se constata que os superávits primários são obtidos através do crescimento da carga tributária e não do controle dos gastos públicos. Segundo Almeida Junior (2013b), a carga tributária brasileira cresce continuamente, passando de 25% para 36% do PIB entre 1993 e 2012. Ao mesmo tempo, os investimentos são reduzidos, agravando ainda mais os gargalos de infraestrutura (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 43).

Em relação ao aumento da inflação entre 2013 e 2014, observa-se uma tendência cada vez mais forte de superação do teto ou meta estabelecida pelo próprio governo para o índice inflacionário:

[...] os dados da economia até meados de 2013 e as projeções econômicas para 2014 dão conta do seguinte. A inflação, medida pelo IPCA, tem se mantido ao redor de 6,5% ao ano, sem tendência para o centro da meta, que é de 4,5% ao ano. As projeções para o biênio 2013-14 indicam uma inflação média em torno de 5,8% ao ano, ainda acima do centro da meta (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47).

Na avaliação de Marques Junior (2013), a alternativa para o governo superar o referido quadro de inflação alta, baixa taxa de crescimento do PIB e déficit externo crescente, seria a adoção de “um programa de ajuste fiscal capaz de gerar superávits primários suficientes para cobrir o pagamento de juros nominais e equilibrar as contas públicas”. Porém, num ano de eleição presidencial a adoção destas medidas poderia assumir uma conotação antipopular, afetando os índices de popularidade do governo e da presidenta Dilma. Por isso, segundo o referido autor, o governo adotou uma estratégia de “protelar ao máximo um forte ajuste fiscal, administrando a situação fiscal a fim de elevar as chances de reeleição da atual governante” (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47).

No entanto, cabe ressaltar que a implementação de um ajuste fiscal significaria a volta ao receituário econômico adotado pelo ministro Malan, do governo de FHC (1995-2002) e pelo ministro Pallocci, do primeiro governo Lula (2003-2007), tendo como base o tripé: ajuste fiscal, juros elevados e taxa de câmbio sobreapreciado.

## 2.5 Limites e contradições do Neodesenvolvimentismo e a prevalência do Modelo Liberal Periférico (MLP)

A discussão a respeito do comportamento da economia do país e das mudanças na política macroeconômica ocorridas da Era FHC até os governos de Lula e Dilma frequentemente esbarra na construção de modelos dicotômicos do tipo: neoliberalismo versus pós-neoliberalismo, modelo recessivo versus modelo neodesenvolvimentista. É certo que estes discursos e argumentações estão impregnados de forte componente ideológico, especialmente no cenário político das últimas eleições presidenciais nas quais tem se acirrado a polarização político-partidária entre PT e PSDB.

Não obstante se reconheçam significativas distinções em termos de política macroeconômica entre o governo de FHC e os governos Lula-Dilma, há que se ressaltar que particularmente durante os dois governos de Lula percorreu-se o caminho do continuísmo da política econômica austera - durante a gestão de Pallocci no Ministério da Fazenda, nos três primeiros anos do primeiro mandato de Lula – para a estruturação de uma política econômica apontando no sentido da retomada do crescimento econômico via estímulo ao desenvolvimentismo e incentivo à intensificação da presença do Estado como fomentador do desenvolvimento econômico. Todavia, colocam-se neste cenário duas importantes questões:

- 1) O Neodesenvolvimentismo de Lula-Dilma rompeu com o modelo econômico neoliberal ou representa apenas uma das facetas ou uma variante do modelo hegemônico neoliberal?
- 2) Qual a dimensão concreta do Neodesenvolvimentismo de Lula, se comparado ao período desenvolvimentista das décadas de 1940 até 1979?

Objetivando analisar estas duas questões, considera-se adequado à utilização do conceito elaborado por Reinaldo Gonçalves (2013) de que no Brasil da Era Lula o desenvolvimentismo ocorreu da forma “às avessas”, quando comparado com o ciclo desenvolvimentista anterior (das décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970).

O estudo de referido economista parte do pressuposto inicial de que se estruturou a partir dos governos de Collor e de FHC um modelo econômico por ele denominado de “Modelo Liberal Periférico (MLP)”. Este modelo liberal, de acordo com Gonçalves, se desenvolveu no seguinte cenário:

[...] no contexto do processo de globalização econômica e da ascensão do neoliberalismo e frente à desestabilização macroeconômica, os grupos dirigentes brasileiros optaram pela “linha de menor resistência”. Para ilustrar, a própria política anti-inflacionária passou a focar na liberalização comercial e financeira e na apreciação cambial. Bens importados limitam a elevação de preços dos bens produzidos domesticamente. A liberalização financeira atrai capital externo, que provoca o barateamento do dólar (apreciação cambial) e reduz os preços em moeda nacional dos produtos importados. (GONÇALVES, 2013, p. 54-55)

Tendo como base a liberalização financeira, ocorreu de fato uma inserção internacional no qual “[...] o país acomodou-se às transformações globais”

(GONÇALVES, 2013, p. 55), trazendo dessa forma efeitos amplos e profundos que por sua vez provocaram mudanças estruturais:

A maior inserção internacional permitiu, por exemplo, que as liberalizações comercial e financeira se tornassem os pilares da relativa estabilidade monetária (controle da inflação a partir de 1995) via concorrência dos produtos importados e uso recorrente da apreciação cambial.

Como contraponto a estas diretrizes e a opção adotada por nosso país, Gonçalves estabelece uma comparação com a inserção internacional ativa da China a partir de 1978 no contexto do processo de globalização:

Contrariamente ao Brasil, a China logrou se inserir ativamente na economia mundial, dependendo muito pouco dos empréstimos externos e exercendo um forte controle sobre os fluxos de investimentos estrangeiro direto e indireto. Os investimentos na capacidade produtiva, gerencial e tecnológica causaram fortes elevações com competitividade internacional. Ao mesmo tempo, o país engajou-se em uma firme estratégia de melhora do seu padrão de comércio. Em consequência, a competitividade internacional chinesa que, inicialmente, derivava do baixo custo da mão de obra e das economias de escala, passou gradativamente a abarcar produtos (bens e serviços) intensivos em mão de obra qualificada e tecnologia [...] a China estimulou a formação de *joint ventures* sob forte regulação estatal. O objetivo era a absorção de tecnologia e capacidades gerenciais e mercadológicas (GONÇALVES, 2013, p. 55-56).

Dessa maneira, a combinação de baixa dependência de empréstimos externos, controle de fluxos de investimentos estrangeiros, melhoria do padrão comercial, alta competitividade, associada ao baixo custo de mão de obra e à grande capacidade de absorção de tecnologia e padrões gerenciais, permitiu aos chineses um padrão de inserção vantajoso no caminho contrário ao adotado por nosso país, que caminhou no sentido oposto.

De acordo com Gonçalves (2013, p. 56), no caso do Brasil os “[...] processos de liberalização foram passivos e colocaram o país a reboque das transformações globais”. O resultado imediato dessa inserção passiva do Brasil foi “[...] o aumento da vulnerabilidade externa estrutural do país, ou seja, houve a redução da capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos”.

O referido Modelo Liberal Periférico (MLP) se estruturou com base em três características marcantes, a saber: “liberalismo econômico; vulnerabilidade externa estrutural e dominância financeira” (GONÇALVES, 2013, p. 57):

O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho.

O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional [...] ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais.

E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007 apud GONÇALVES, 2013, p. 57).

Quanto à liberalização, Gonçalves (2013, p. 57) argumenta que a mesma “[...] atinge as esferas comercial (importação de bens e serviços), produtiva (atuação de empresas estrangeiras), tecnológica (direito de propriedade de não residentes) e monetário-financeira (fluxos de capitais internacionais)”. Esta liberalização implica no avanço do processo de “desregulação”, que significa “[...] a fragilização do sistema de normatização das atividades econômicas” (GONÇALVES, 2013, p. 58).

Quanto à vulnerabilidade externa estrutural, Gonçalves sustenta que se refere “[...] à capacidade, em razão inversa, de o país resistir às pressões, fatores desestabilizadores e choques externos”. Dessa forma a vulnerabilidade torna-se estrutural quando ela é ou mantém-se como “um fenômeno de longo prazo” (GONÇALVES, 2013, p. 58).

E completando a base estrutural do MLP temos a dominação financeira como a terceira característica marcante deste modelo, expressando, segundo Gonçalves (2013, p. 59), o elevado poder econômico e político do setor financeiro, uma vez que, esse “[...] poder faz com que o Estado execute medidas de defesa, consolidação e avanço dos interesses do capital financeiro, inclusive em detrimento dos interesses de outras frações do capital (industrial)”.

No que se refere à avaliação do MLP adotado por nosso país nas últimas décadas, quando comparado ao clássico modelo desenvolvimentista, Gonçalves (GONÇALVES, 2013, p. 57) argumenta que o modelo periférico vigente pode ser considerado uma “[...] cópia infiel do nacional-desenvolvimentismo combinado também com uma cópia infiel do liberalismo”. Logo, este modelo liberal “[...] começou

de forma truncada em 1990 com o Governo Collor”, que, entretanto, somente deslancharia com o governo de FHC, a partir de 1995, e se consolidaria com o governo de Lula na primeira década do século XXI, ensejou mudanças estruturais que permitem a caracterização dele como um modelo de desenvolvimento diferente daquele que predominou na Era Desenvolvimentista, sendo que Gonçalves (2013, p. 61-62) estabelece as diferenças nos seguintes termos:

Por um lado, o Nacional-Desenvolvimentismo assenta-se no trinômio industrialização substitutiva de importações-planejamento e intervenção estatal-preferência revelada pelo capital nacional. Por outro lado, O MLP tem como pilares: liberalismo econômico; vulnerabilidade externa estrutural; e dominação financeira. O contraste é evidente quando se considera a diretriz antiliberal do ND com o liberalismo econômico vigente no MLP. No ND, o antiliberalismo era evidenciado pelo protecionismo, regulação, planejamento e papel-chave das empresas estatais. No MLP, o liberalismo econômico tem como principais marcos a liberalização comercial, financeira e produtiva, desregulamentação e privatização.

Em síntese, é possível observar que o modelo neodesenvolvimentista dos governos Lula-Dilma, apesar da retomada do crescimento econômico, se estabelece sobre bases diferentes e contraditórias em relação ao modelo do Nacional-Desenvolvimentismo (ND). Ou seja, constituiu-se uma espécie de “desenvolvimentismo às avessas”, uma vez que este novo desenvolvimentismo não representou uma ruptura decisiva em relação ao modelo neoliberal herdado dos governos de FHC. Ao contrário, realimentou este modelo liberal periférico em seus fundamentos básicos: vulnerabilidade externa, dominação financeira, liberalização, desregulamentação e privatização, além de potencializar o processo de reestruturação produtiva em nosso país, acirrando ainda mais o quadro de precarização do trabalho e expandindo o processo de “toyotização” da vida dos trabalhadores em geral.

No capítulo 3 se pretende mostrar como os interesses econômicos da dominação financeira e do capital mundializado articulados com o avanço do ideário neoliberal influenciaram a reconfiguração político-ideológica do Estado e do bloco no poder ao longo das últimas décadas da história de nosso país

### **CAPÍTULO 3 POLÍTICA E ESTADO NO BRASIL: ELEMENTOS DE REVOLUÇÃO PASSIVA, NEOPOPULISMO E HEGEMONIA ÀS AVESSAS**

Este capítulo tem como objetivo principal analisar a política e o Estado respectivamente nos governos de Lula e Dilma, a partir da perspectiva da composição de classe e de frações de classes que propiciaram a eleição de Lula, a estabilidade de seu governo, bem como, as condicionantes que contribuíram para a eleição de Dilma Rousseff e a base de sustentação político-ideológica de seu governo. E para tanto, utiliza-se a perspectiva de análise pautada no referencial histórico-dialético que entende a política em sua correlação direta e intrínseca com as relações econômicas de produção, especialmente as mudanças atualmente em curso relacionadas a reestruturação produtiva e a adoção do modelo liberal periférico (MLP) de desenvolvimento econômico adotado no Brasil durante os três últimos governos: de FHC, de Lula e de Dilma.

Para a análise relacionada às mudanças políticas, às relações de poder e a composição do Estado utilizam-se como referências os conceitos de bloco no poder, hegemonia, revolução passiva e cesarismo, de origem gramsciana. Também, se discute o perfil do governo de Lula e Dilma na perspectiva do neopopulismo e do conceito de revolução passiva e de hegemonia às avessas.

#### **3.1 Política, Estado e relações de poder: superestrutura, hegemonia, bloco no poder, revolução passiva e cesarismo**

Não obstante a relevância que o modo de produção da vida material tenha sobre o processo de vida sociopolítica e sobre a consciência dos homens, esta relação não pode ser considerada como uma simples relação determinista de causa e efeito. Nesse sentido, Antônio Gramsci (1978), Buonicore (2004) e Michel Debrun (2001) elaboraram análises e considerações sobre a relação infraestrutura/superestrutura.

Antônio Gramsci (1978) entendia a referida relação entre infraestrutura econômica e superestrutura da seguinte forma:



A infraestrutura e as superestruturas formam um bloco histórico, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a inversão da práxis. Se se forma um grupo social 100% homogêneo ideologicamente, isto significa que existem em 100% as premissas para esta inversão da práxis, isto é, que o racional é real ativa e atualmente. O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real) (GRAMSCI, 1978, p. 52-53).

A afirmação de Gramsci de que existe uma relação entre infraestrutura e superestrutura põe em evidência duas importantes questões: a) infraestrutura e superestrutura formam um bloco ou conjunto complexo, e; b) existe uma relação de reciprocidade entre as duas instâncias de estruturas: a infra e a superestrutura. Por conseguinte, refuta-se a argumentação “reducionista” de que as superestruturas seriam meros resultados ou reflexos da infraestrutura econômica.

No mesmo sentido, a análise de Buonicore (2004) sobre a mencionada relação entre infraestrutura econômica e as superestruturas argumenta que Marx e Engels consideravam necessária a ênfase sobre o “primado dos fatores materiais-econômicos sobre os espirituais” como forma de luta ideológica contra “a influência de intelectuais idealistas” que na sua época exerciam considerável influência sobre “a classe operária e círculos socialistas” (BUONICORE, 2004, p. 131). Dessa maneira, o referido autor argumenta em favor dos referidos teóricos da seguinte forma:

Segundo Marx e Engels, de fato, são nas relações econômicas que devemos procurar o fio condutor dos fenômenos da superestrutura. Mas isto não significa afirmar que tudo que ocorre no campo das relações extra-econômicas (superestruturas) seja um reflexo mecânico de sua base econômica. Esta compreensão pode se extrair de uma das várias passagens das obras de Marx e Engels. Afirmou Engels: “Embora as condições materiais da vida sejam as causas primeiras isto não impede que a esfera ideológica reaja por sua vez sobre elas”. (BUONICORE, 2004, p. 131)

Ainda a respeito da relação recíproca existente entre infra e superestruturas, Michel Debrun (2001) percebe no pensamento de Gramsci uma visão particular da referida reciprocidade. Por isso, Debrun (2001) propõe quatro teses acerca do assunto, as quais busca sustentar a partir do pensamento e da construção teórica de Gramsci. Quais sejam:

- 1) As forças produtivas não “determinam” o desenvolvimento das relações de produção, nem, através delas, o desenvolvimento das superestruturas.
- 2) As forças produtivas apenas “motivam” o desenvolvimento das superestruturas.
- 3) Não existe, fora das forças produtivas, nenhum outro elemento – nem as próprias relações de produção nem interesses socioeconômicos – capaz de determinar o desenvolvimento da superestrutura. Ao contrário, esses elementos devem ser vistos como parte da superestrutura, ou como algo intermediário entre a infra e a superestrutura.
- 4) O princípio da elaboração da superestrutura só pode ser a filosofia, que constitui, como foi sugerido, a “superestrutura das superestruturas”, a “forma das formas” do mundo social (DEBRUN, 2001, p. 107).

A produção teórica de Gramsci, em particular, também reservou atenção especial à política, concebendo-a em sua relação direta com a estrutura econômica sem, no entanto, considerá-la dentro de uma visão “economicista”. Para Gramsci, a estrutura econômica não é “[...] a simples esfera da produção de objetos materiais [...] mas é o modo pelo qual os homens estabelecem seu metabolismo com a natureza e produzem e reproduzem não só esses objetos materiais, mas, sobretudo suas relações sociais globais” (COUTINHO, 2011, p. 116).

De acordo com Coutinho (2011, p. 118), “[...] em Gramsci, a economia determina a política não através da imposição mecânica dos resultados unívocos, fatais, mas antes delimitando o âmbito das alternativas que se colocam, em cada oportunidade concreta, à ação dos sujeitos”.

De uma forma mais apurada, quando Gramsci analisou a “ciência da política” fez uma distinção entre o que denominou de “grande política” e “pequena política”. Este “par conceitual”, segundo Coutinho (2011, p. 125), “[...] serve não só para definir traços decisivos do conceito geral de política, mas também aparece, como um momento essencial daquilo que Gramsci chama de análise das situações, das relações de força”. Na definição de Gramsci, segundo Coutinho (2011, p. 125):

Grande Política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas às fundações de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (CC, 3, 21).

A distinção entre grande e pequena política, pode ser útil tanto para definir traços decisivos do conceito geral de política, “[...], mas também aparece como um momento essencial daquilo que Gramsci chama de 'análise das situações', 'das relações de força' [...].” (COUTINHO, 2011, p. 125). Ademais, a predominância “[...] de uma ou de outra forma de ação política [...] é um elemento decisivo para determinar que classe ou grupo de classes exerce a dominação ou a hegemonia em uma 'situação concreta' e de que modo o faz” (COUTINHO, 2011, p. 125).

Considerando, pois, que a política está inserida no conjunto da superestrutura de uma dada sociedade e que é parte constituinte da consciência dos homens, é possível sustentar que o Estado que se constitui a partir da experiência concreta e real dos homens que exercitam a política, não é uma instituição neutra, acima de todas as classes, capaz de assegurar o bem-estar e a felicidade dos homens.

O estado não é, pois, de modo algum, um poder imposto desde fora à sociedade; tampouco ele é “a realidade da ideia moral”, “a imagem e a realidade da razão”, como Hegel supunha. Ele é, muito mais, um produto da sociedade em determinados graus de desenvolvimento; ele é o reconhecimento de que uma sociedade se enredou numa contradição insolúvel consigo mesma, dividiu-se em antagonismos irreconciliáveis que ela não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, classes com interesses econômicos contraditórios, não se entredovorem e não devorem a sociedade, tornou-se necessário um poder pairando aparentemente acima da sociedade e que tem que abafar o conflito, mantê-lo dentro dos limites da “ordem”; e este poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela, tornou-se cada vez mais alienado dela, é o Estado. (ENGELS, 1984, p. 191).

De certo que dentre as várias contribuições teóricas de Gramsci para a análise da ciência da política, o estudo sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil assumiu uma dimensão fundamental, especialmente em sua época. Nesse aspecto, o estudo de Guido Liguori (2003) sustenta primeiramente que Gramsci não fez uma distinção orgânica entre Estado e Sociedade, divergindo, portanto, dos teóricos liberais que distinguem sociedade política da sociedade civil, uma vez que sustentam que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação (LIGUORI, 2003, p. 175-176). Contrariamente a esta linha de raciocínio, para Gramsci, no século XX, “[...] o Estado, a esfera política, redefine suas relações com a esfera econômica a partir da necessidade que tem o capital de superar sua própria crise” (LIGUORI, 2003, p. 178).

De acordo com Liguori (2003), para delinear a relação entre Estado e Sociedade Civil, Gramsci elabora um “esquema triádico” composto pelos seguintes elementos: Economia – Sociedade Civil – Estado, que se articulam da seguinte forma:

No caderno 10, Gramsci volta a expressar o [...] conceito: “Entre a estrutura econômica e o Estado com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil [...]; O estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à sociedade econômica” (CC, 1, 324). Portanto, a economia é a “estrutura”, ao passo que a sociedade civil e o Estado fazem parte da “superestrutura”. Como vimos, Gramsci fala em “dois grandes 'planos' superestruturais”, precisamente a “sociedade civil” e a “sociedade política ou Estado” (LIGUORI, 2003, p. 178)

A partir da referida elaboração teórica Gramsci, estabelece uma “ampliação do conceito de Estado”, assim percebida por Liguori (2003):

Para Gramsci, “sociedade civil” não é nem a estrutura tal como Marx a entende, nem o hegeliano “sistema de carecimento”, mas o conjunto de associações sindicais, políticas, culturais, etc., geralmente designadas como “privadas” para distingui-las da esfera pública do Estado [...] O Estado, portanto, é o sujeito da iniciativa político-cultural e atua por meio de canais aparentemente privados. (LIGUORI, 2003, p. 178-179)

Para a elaboração deste “conceito ampliado de Estado” de Gramsci, torna-se necessário conceber o Estado “como instrumento para garantir as condições da produção”, mas também “num sentido mais complexo, compreendê-lo a partir de suas 'novas determinações', quais sejam: os aparelhos ideológicos, acompanhada da elaboração da “teoria da hegemonia”, entendida como conjunto da força e de consenso” (LIGUORI, 2003, p. 179-180). E assim, o conceito ampliado de Estado pode se expressar resumidamente da seguinte forma esquemática:

[...] Gramsci especifica que “se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado é = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia couraçada de coerção” (CC, 3, 254-255). E ainda: “Por 'Estado' deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil” (CC, 3, 254-255). Em suma, Gramsci afirma que, em seu significado integral, o Estado é “ditadura + hegemonia” (CC,3, 257). (LIGUORI, 2003, p. 180)

O poder político que se manifesta através da ação do Estado materializa os interesses de classes e de suas frações que compõem o “bloco de poder” que, por sua vez, exerce a “hegemonia política” num dado momento sócio histórico. Dessa

forma, segundo Buonicore (2004), a partir dessas duas categorias gramscianas – bloco de poder e hegemonia – a classe burguesa exerce sua dominação.

Nas sociedades capitalistas o poder político está nas mãos do conjunto das frações da burguesia e seus aliados das classes proprietárias – como os latifundiários. Em última instância, este bloco dominante tem por objetivo manter as relações de produção capitalista hegemônicas e neutralizar a ação independente e revolucionária das classes populares, especialmente da classe operária.

Portanto, esse bloco hegemônico compõe-se de interesses econômico-corporativos diversos e por vezes contraditórios. Isto explica a existência de disputa dentro dos governos burgueses e a existência de diversos partidos das classes dominantes. Em todo bloco no poder existe, por exemplo, uma luta incessante pelo rumo da política econômica estatal [...]. Em geral, não existe uma divisão igualitária do poder entre as diversas frações de classe dentro do Estado burguês (BUONICORE, 2004, p. 132).

A referida formação de um bloco no poder dominante, composto por frações da classe burguesa, abre a possibilidade não somente de disputas internas entre essas frações ou entre a classe burguesa e seus aliados, mas também possibilita que, em determinados momentos da “grande política” e objetivando salvaguardar seus interesses de manutenção da ordem econômica capitalista, a classe dominante promova um movimento político constituído pelo binômio restauração/renovação, através do qual sejam realizadas concessões às camadas populares, objetivando rechaçar qualquer possibilidade de uma revolução popular (mudanças de baixo para cima). Dessa forma, processa-se a denominada “revolução passiva”.

**Quais são, segundo Gramsci, os traços principais de uma revolução passiva? (Grifo nosso).** Ao contrário de uma revolução popular, “jacobina”, realizada a partir de baixo – e que, por isso, rompe radicalmente com a velha ordem política e social –, uma revolução passiva implica sempre a presença de dois momentos: o da “restauração” (trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente “de baixo”) e da “renovação” (no qual algumas das demandas populares são satisfeitas “pelo alto”, através de “concessões” das camadas dominantes). (COUTINHO, 2010, p. 33).

Analisando o fenômeno da “revolução passiva” na produção teórica de Gramsci, Coutinho (2010) destaca três importantes características inerentes ao referido fenômeno político:

Podemos resumir do seguinte modo algumas das características principais de uma revolução passiva: 1) as classes dominantes reagem às pressões

que provêm das classes subalternas, ao seu “subversivismo esporádico, elementar”, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma “revolução jacobina”, a partir de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) essa reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento “de uma certa parte” das reivindicações provindas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se modificações que abrem caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos das revoluções passivas, de uma complexa dialética de restauração e revolução, de conservação e modernização. (COUTINHO, 2010. p. 33-34).

Outro aspecto que deve ser considerado em relação ao papel desempenhado pelo Estado na sociedade burguesa, diz respeito às mudanças dessa instituição durante o século XX, tornando necessário considerar além da contribuição teórica de Gramsci, também as contribuições de Nicos Poulantzas sobre a referida questão, especialmente relacionada a “[...] autonomia relativa do Estado em relação à base econômica e aos interesses imediatos da classe economicamente dominante” (BUONICORE, 2004, p. 133)

Particularmente, no estudo de Poulantzas, “O Estado em Crise”, considera-se relevante para a análise sobre a natureza do Estado e suas relações com as classes sociais: I) que o “Estado capitalista deve representar [...] o interesse político a longo prazo do conjunto da burguesia (o capitalismo coletivo em ideia) sob a hegemonia de uma de suas frações, atualmente, o capital monopolista” (POULANTZAS, 1977, p. 21); II) que existe uma divisão das frações burguesas no interior do bloco de poder, entre aquelas ligadas ao capital monopolista e aquelas consideradas como frações não-monopolista; III) observa-se a constituição de uma assimetria ou desigualdade entre essas frações no interior do bloco de poder; IV) o reconhecimento ou identificação de um perfil de Estado com autonomia relativa restringida pelo aumento do poder do capital monopolista, reduzindo também o campo de compromissos do referido Estado em relação as outras frações de classes.

Esta autonomia relativa do Estado, de acordo com Buonicore (2004, p. 133), torna-se “[...] uma exigência para a realização da tarefa de agregar o bloco no poder e defender os interesses a longo prazo da sociedade capitalista”. Sendo assim, para este autor, o Estado embora deva essencialmente “[...] defender o interesse de longo prazo das classes proprietárias, particularmente da fração hegemônica, precisa em muitos casos fazer concessões às demais frações do bloco no poder e às próprias

classes dominadas” (BUONICORE, 2004, p. 133). Por conseguinte, esta relativa autonomia do Estado, segundo o referido autor pode levar a “conflitos entre as classes economicamente dominantes e o governo”. E nesse caso, o conflito pode levar a rupturas. Por conseguinte, a “[...] autonomia relativa do Estado no capitalismo não é um reflexo da crise de hegemonia, mas uma condição normal e necessária” (BUONICORE, 2004, p. 133).

Em sua obra Poulantzas (1985) levando em conta esta questão da autonomia do Estado considera o aspecto de que este dialoga com as classes e frações de classes do bloco no poder, mas também depende da relação que estabelece com as classes exploradas/dominadas. Portanto, mesmo contrariando os interesses da classe burguesa torna-se possível que eventualmente o Estado venha a agir de forma positiva e realizadora em favor da classe operária. Nesse sentido Poulantzas (1985, p. 213) afirma que:

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromisso entre as classes dominantes e às classes dominadas, ao impor muitas vezes as classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo.

Além dos interesses das classes proprietárias e de suas frações hegemônicas, deve-se também ter em conta o aumento crescente da tecnoburocracia enquanto agente social capaz de exercer influência na composição e configuração do Estado contemporâneo. De acordo com Bresser-Pereira (1995, p. 17), tal influência se explica pelo fato de que:

[...] como qualquer classe, a tecnoburocracia, e particularmente a burocracia pública, buscam realizar seus próprios interesses. Na medida em que a burocracia ou tecnoburocracia pública está situada dentro do aparelho do Estado, ela tem suficiente poder para reivindicar uma certa autonomia – uma autonomia relativa – para o Estado. Isto significa apenas reconhecer o papel estratégico dessa fração de classe, dado o local em que ela atua: o próprio interior do Estado.

Portanto, o referido autor, amplia o leque dos agentes sociais que interferem a composição estabelecendo a interligação entre tecnoburocracia, elites dirigentes e sociedade civil:

Na verdade, o Estado contemporâneo deveria ser visto como uma organização, um aparelho, que está sob a influência de três tipos agente sociais: 1) a alta tecnoburocracia operando no seu interior; 2) as classes ou elites dirigentes, formada pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos políticos e líderes corporativos; e, finalmente, 3) a sociedade civil como um todo, que engloba os dois primeiros, mas é mais ampla que os mesmos [...] (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 18).

A partir da identificação dos agentes sociais que interferem no funcionamento do Estado inserido na dinâmica atual da sociedade capitalista, Bresser-Pereira (1995) argumenta que a ação do Estado expressa e reflete as contradições entre esses agentes sociais, em situações de arranjos, alianças, interesses combinados e recombinados. Dessa forma, segundo este autor:

[...] a ação do Estado não é apenas a expressão da vontade das classes dominantes, nem é o resultado da autonomia da burocracia pública. Em contrapartida, também não é a manifestação de interesses gerais. Ao invés disso, essa ação é o resultado contraditório e sempre em mudança das coalizões de classe que se formam na sociedade civil e da autonomia relativa do Estado garantida por sua burocracia interna. Os burocratas pretenderão sempre ser os depositários da racionalidade administrativa, e, como a classe trabalhadora e a classe capitalista, falarão sempre, por meio dos políticos que os representam, em nome dos interesses gerais da nação, embora muito frequentemente estejam apenas defendendo interesses particulares (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 18).

Esta discussão em torno da autonomia do Estado e dos interesses dos diversos agentes sociais torna-se relevante na atualidade, uma vez que o Liberalismo e a sua versão mais atualizada – o Neoliberalismo – insistem na manutenção da tese da existência do Estado neutro, ou representativo dos interesses da Sociedade Civil. Buscando desabilitar esta tese, Bresser-Pereira (1995, p. 19) argumenta que:

O Estado jamais é uma entidade neutra, abstrata, como tanto a ideologia liberal como a burocracia sustentam. Sua reação é sempre o resultado da representação de interesses em conflito. Esses interesses agregam-se de várias maneiras, formando blocos históricos que se modificam conforme os interesses de classe se alterem em função de transformações do ambiente econômico.

Outro fenômeno político inserido no contexto de controle e hegemonia exercido pelo Estado contemporâneo, de origem gramsciana é denominado pelos



cientistas políticos como “cesarismo”. Para Sader (2012, p. 61-62) o cesarismo se explica da seguinte forma:

César, Napoleão I, Napoleão III, Cromwell etc. Compilar um catálogo dos acontecimentos que culminaram em uma grande personalidade “heroica”. Podemos dizer que o cesarismo exprime uma situação em que as forças em luta se equilibram de um modo catastrófico, e que a continuação da luta só se poderá dar com a destruição recíproca. Quando a força progressiva A luta com a força regressiva B, pode acontecer não somente que A vença B ou B vença A, mas também que não vença nem A nem B, que se destruam reciprocamente e uma terceira força - C – intervenha do exterior submetendo o que restou de A e B. Todavia o cesarismo, mesmo exprimindo sempre a solução “arbitral” – confiada a uma grande personalidade – de uma situação histórico-política caracterizada por um equilíbrio de forças com perspectivas catastróficas, não tem sempre o mesmo significado histórico.

O referido autor também considera que o cesarismo pode ser “[...] progressivo, quando sua intervenção favorece o triunfo de força progressista” ou, “[...] regressivo, quando sua intervenção favorece o triunfo da força regressiva” (SADER, 2012, p. 62).

No caso específico do Brasil, para a análise das mudanças políticas ocorridas no âmbito do bloco no poder, especialmente durante os governos de FHC, Lula e Dilma, consideramos necessário a reconstituição das origens do processo de revolução passiva e de transformismo desencadeado a partir do período de transição da ditadura Militar para a o regime liberal-burguês-democrático (1974-1989) para o entendimento do conjunto de mudanças políticas ocorridas nos governos republicanos mais recentes vinculados ao PSDB e PT.

### 3.2 A transição da Ditadura Militar para o Modelo Liberal-Burguês da Nova República: Cesarismo, conservadorismo e revolução passiva (1974-1989)

Historicamente o golpe militar de 1964 significou o desfecho de um período de crise de hegemonia ou colapso do modelo político populista, combinado com o esgotamento do modelo econômico de substituição das importações de caráter nacional-desenvolvimentista. O ano de 1964 representou o ápice da contradição ideológica entre direita e esquerda, consubstanciada nos embates entre nacionalistas

versus entreguistas; capitalismo norte-americano versus socialismo soviético; conservadores versus progressistas inseridos no contexto mundial da Guerra Fria.

Era um ambiente de polarização ideológica radicalizada e de disputa por afirmação de projetos auto excludentes para a sociedade e para a nação, a política de negociação é virtualmente impossível [...]. Não se deve apenas responsabilizar os “radicais”, à esquerda e à direita, pela impossibilidade de negociação e conciliação. O fato é que, em certos momentos, as convicções ideológicas e os projetos de sociedade são inconciliáveis. Em 1964 o Brasil enfrentou este dilema [...] (NAPOLITANO, 2014, p. 66).

Não obstante, o ambiente da Guerra Fria tenha se constituído em um fator de ordem externa preponderante na configuração do golpe, no âmbito das contradições internas, há que se considerar que os militares não foram tão somente guiados pelos interesses externos norte-americanos e do capital multinacional, ou, ainda, que apenas teriam sido “[...] testas de ferro das elites nativas e estrangeiras” (BARROS, 1991, p. 12). A construção do golpe contra João Goulart e a instauração do Regime Militar de 1964 representaram uma complexa articulação de interesses econômicos, políticos e ideológicos envolvendo diversas forças políticas e frações de classes:

Em primeiro lugar, deve-se perceber que os militares que chegaram ao topo do Estado em 1964 nunca estiveram sozinhos [...]. Eles foram o concreto armado de um bloco de poder econômico, social e político, solidamente construído pela maioria dos setores empresariais, juntamente com os técnicos civis que manejavam e manejam os comandos da máquina administrativa e financeira estatal (os famosos tecnocratas) e amplos grupos formadores das elites políticas. Tudo isso legitimado, durante um bom tempo pelo menos, pela mediocridade das camadas médias em suas mais variadas expressões (BARROS, 1991, p. 12).

Portanto, deve-se ressaltar o perfil ou caráter civil-militar do golpe de 1964 com ostensiva participação das elites do Brasil. Para os setores conservadores, ou seja, a “direita” em nosso país, o referido golpe de Estado significou a possibilidade de pôr fim à instabilidade econômica, à ameaça de “esquerdização” ou “sovietização” do país e também o controle sobre os movimentos sociais em fase de crescimento ameaçador no país. Ou seja, abortar qualquer possibilidade de um projeto societário que ameaçasse a hegemonia capitalista e burguesa no Brasil e a formação de qualquer base de poder popular.

O golpismo da direita, liberal ou autoritária, nunca aceitou o voto popular, o nacionalismo econômico, a agenda distributiva, a presença dos movimentos sociais dos trabalhadores. Enfim, o golpismo da direita nunca aceitou a presença das massas seja como eleitoras ou como ativistas de movimentos sociais, na Quarta República brasileira, a “República de 46”. O golpe de 1964 não foi apenas contra um governo, mas foi contra um regime, contra uma elite em formação, contra um projeto de sociedade, ainda que este fosse politicamente vago (BARROS, 1991, p. 66).

Sob a ótica da análise sociológica de Florestan Fernandes, o golpe militar de 1964 constituiu um processo de “contrarrevolução burguesa”. O referido autor considera que no cenário vinculado ao regime político instaurado pelo golpe militar de 1964, a burguesia não estava só lutando “[...] para consolidar vantagens de classe relativas ou para manter privilégios de classe” (FERNANDES, 1976, p. 296). Ela, - a elite burguesa – naquele momento histórico estava lutando, ao mesmo tempo, por sua sobrevivência e pela sobrevivência do próprio capitalismo.

Para Fernandes (1976, p. 359), o Estado que emergiu com o golpe de 1964 constituiu um “modelo autocrático-burguês de transformação capitalista”, sendo também uma ditadura de classe total e absoluta “[...] controlada pela burguesia e com vistas, exclusivamente, à continuidade do capitalismo e do estado capitalista”. Fernandes (1976) considera também que este modelo de capitalismo apresentou a seguinte especificidade: “Trata-se do capitalismo dependente na era do imperialismo total, num momento de crise mundial da periferia do sistema capitalista e como parte de uma luta de vida e morte pela sobrevivência da dominação burguesa”. (FERNANDES, 1976, p. 359).

A análise de Octávio Ianni (1986) a respeito do referido período histórico destaca especialmente o quadro de crise político-econômica dos anos de 1961-64, período no qual os “vários movimentos econômicos e políticos, desenvolvidos de forma peculiar nesses anos, produziram a crise; isto é, revelaram a estrutura interna de uma configuração político-econômica em crise” (IANNI, 1986, p. 200-201). Nesse sentido, Ianni (1986) destaca um importante aspecto dessa crise, que se configurou durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart: “Os desenvolvimentos da economia brasileira, em geral, haviam acentuado desigualdades, desequilíbrios e tensões” (IANNI, 1986, p. 199). Isto significa que, havia duas estratégias políticas ou alternativas para o desenvolvimento econômico de nosso país, a saber: de um lado,

o caminho de um sistema capitalista de tipo “nacional”; do outro lado, o caminho de um modelo de “capitalismo associado” e dependente.

Tanto o governo de Quadros como o de Goulart tiveram dificuldades para propor e resolver os termos da contradição entre as duas estratégias políticas possíveis para o desenvolvimento econômico brasileiro. Por um lado, colocavam-se as condições políticas e econômicas, bem como, ideológicas, favoráveis à formação de um sistema capitalista de tipo nacional. E por outro, colocavam-se as condições políticas e econômicas, bem como, ideológicas favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo associado; isto é, favoráveis à reelaboração das relações e estruturas de dependência (IANNI, 1986, p. 200).

De acordo com Ianni (1986, p. 200), a solução desse antagonismo “exigia a condenação da democracia representativa”, uma vez que se configurou também um cenário político de rompimento entre os Poderes Legislativo e Executivo, que também serviu para alimentar e desenvolver a crise. Por conseguinte, o golpe militar de 1964, significou a vitória de “[...] uma estratégia política destinada a consolidar e expandir o capitalismo dependente (ou interdependente, segundo os seus adeptos) implicava na acentuação e expansão da complementaridade e interdependência entre o subsistema econômico brasileiro e o capitalismo mundial (IANNI, 1986, p. 226).

Muito mais do que uma intervenção militar à brasileira: “[...] cirúrgica, de curta duração, que logo devolveria o poder aos civis, em um ambiente político saneado como as direitas gostavam de dizer, e que dessa forma ocorrera em 1954” (BARROS, 1991, p.67), o golpe militar de 1964 significou para os militares – especialmente aqueles que compuseram “o núcleo que comandou o golpe”, vinculados a ESG e ao IPES – o início do processo de construção de uma nova hegemonia que teve como objetivo estratégico “[...] uma política voltada para a acumulação de capital que exigia ações autocráticas de longo prazo” (BARROS, 1991, p. 67).

Os primeiros dez anos do regime militar, período que correspondeu aos governos de Castelo Branco, Costa e Silva e Emílio Médici, serviram para consolidar o poder na sua modalidade de “cesarismo militar”, que de acordo com Maciel (2011, p. 66) se estruturou a partir do golpe de 1964 quando:

[...] os militares assumem a direção política no bloco de poder não só ocupando os principais cargos políticos do Estado, mas definindo o “programa” das classes dominantes para o período, articulado em torno do lema “segurança e desenvolvimento”. A crise de hegemonia populista acirrou

o conflito político e social não só entre as diversas camadas dominantes, mas, principalmente destas com as classes trabalhadoras, exigindo uma solução arbitral reacionária que reconfigurou a unidade burguesa de modo instável e contraditório e que terá na burocracia militar seu pivô fundamental.

Por isso, ainda seguindo com Maciel (2011), “[...] a instalação e consolidação do cesarismo militar perpassa os primeiros 10 anos da Ditadura (1964-74)”. A partir de 1974 a crise do modelo de Milagre Econômico potencializada pela crise do Petróleo de 1973 e pelo aumento do endividamento externo, além da crescente insatisfação do empresariado nacional e multinacional com o forte intervencionismo estatal na economia prenunciavam mudanças que seriam tomadas pelo núcleo do poder militar.

Denominada de distensão pelo governo, tal operação de potencialização das possibilidades participativas da institucionalizada autoritária obedecia a uma “estratégia de antecipação” que objetivava impedir que a crise do “Milagre Brasileiro” e o acirramento das dissensões inter-burguesas se desdobrasse numa crise de legitimidade do governo militar junto ao bloco de poder. Para o capital externo e o capital monopolista privado nacional, frações hegemônicas do bloco no poder, o principal fator de dissensão com o governo era a forte presença do Estado na Economia que, segundo a campanha “anti-estatista” desenvolvida por elas a partir de 1975, chegava a “concorrer” com o capital privado e ameaçar a livre iniciativa. Para as frações burguesas não hegemônicas o centralismo decisório e a política econômica pró-monopolista constituíam-se nas principais queixas junto ao governo militar (MACIEL, 2011, p. 44)

O processo de distensão lenta e gradual iniciado no governo de Ernesto Geisel pode ser utilizado como um importante ponto de referência para o entendimento da relação de força entre governo e oposição, que delineou o longo caminho de transição do governo ditatorial ou cesarismo militar para uma modalidade de governo liberal-democrático-burguês, inaugurada pela Nova República em 1985. Por conseguinte, grosso modo o governo de Geisel representou do ponto de vista histórico um importante momento de contradição da ditadura militar, na qual foram criadas as condições para a reconfiguração do bloco no poder e a gestação de uma futura estrutura hegemônica cujas lideranças políticas e partidos em boa parte foram gerados e/ou acumularam força durante este período.

A partir de 1974, quando a crise econômica dá seus primeiros sinais e as dissensões inter-burguesas se intensificam a direção política dos militares sobre o bloco no poder foi reforçada pela própria condução da transição lenta, gradual e segura. Ou seja, no momento em que entram em crise as condições que davam sustentação ao cesarismo

militar o governo militar o reforçou assumindo o processo de transição de modo a impedir que a crise da Ditadura implicasse na abolição da autocracia burguesa. Esta orientação garantiu o apoio das principais frações burguesas ao governo militar, apesar do descontentamento com o intervencionismo estatal e com a crise econômica [...] (MACIEL, 2011, p. 67).

As manobras, articulações, intervenções e movimentos de retrocesso e avanço realizados por Geisel ao longo de seu governo garantiram o curso do processo de distensão e sua evolução em direção ao movimento de “abertura política”, implantado pelo seu sucessor eleito, o General João Baptista Figueiredo a partir de 1979.

O avanço eleitoral das oposições nas eleições de 1982 abriu caminho para que os setores oposicionistas ao regime articulassem uma campanha em prol do restabelecimento de eleições diretas para presidente da república no ano seguinte.

Apesar da intensa mobilização cívico-política ocorrida em torno da “Campanha das Diretas Já”, a derrota da emenda constitucional Dante de Oliveira, que previa a volta de eleições diretas para a presidência da República frustrou grande parte das oposições e dos cidadãos que tinham a esperança de que a transição da ditadura para o regime democrático ocorresse por meio do sufrágio universal. Colocada à votação em 25 de abril de 1984, a referida emenda “[...] teve ampla maioria (298 votos a favor contra 65, e três abstenções), mas não conseguiu, por 22 votos, alcançar o quórum legal da maioria absoluta, necessário para a sua obrigação (113 deputados não compareceram)” (REIS, 2014 a, p. 145). Dessa maneira, restou apenas a possibilidade de disputa no colégio eleitoral como forma de intervenção no processo de eleição presidencial – na modalidade indireta – para sucessão do general João Figueiredo.

Tancredo Neves e José Sarney, candidatos a presidente e vice pela Aliança Democrática foram eleitos “[...] por 480 votos, contra 180 dados a Paulo Maluf, do PDS, registrando-se 26 abstenções” (REIS, 2014a, p. 146), selando em definitivo o processo de transição política para o regime democrático. Cabe ressaltar que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o único partido que se recusou a apoiar as duas candidaturas na disputa do colégio eleitoral alegando que os dois candidatos representavam interesses das elites dominantes

No entanto, esta transição trouxe um componente inesperado que foi a súbita doença e morte de Tancredo Neves e a ascensão de José Sarney à presidência e a condição de político mandatário do processo de reformas políticas, econômicas e sociais necessárias ao país após os vinte e um anos de governo autoritário. Isso somente foi possível por que a “[...] conciliação conservadora construída pela Aliança Democrática (PMDB/PFL) em torno da candidatura presidencial de Tancredo Neves e José Sarney foi tão sólida que nem mesmo a morte de seu principal articulador foi capaz de reverter” (MACIEL, 2011, p. 56-57). E em certo sentido, a transição democrática mesmo enfrentando contratempos, como o caso da morte de Tancredo, credenciou o PMDB como a referência política de interlocução junto aos militares, historicamente herdada de sua origem no velho MDB, cujo programa liberal democrático, nesta época se caracterizava “[...] por uma prática de acomodação à institucionalidade autoritária reformada, grandemente fortalecida após a conquista de diversos governos estaduais em 1982”, já como PMDB (MACIEL, 2011, p. 62).

Após a garantia do apoio do PMDB e da Frente Liberal, o aval dos militares que ainda tutelavam o processo de transição e contando com o apoio cada vez maior de políticos oriundos do anterior regime militar, Sarney passou a concentrar seus esforços em duas importantes frentes de reformas: a) A reforma econômica objetivando o enfrentamento do quadro de crise herdado do período ditatorial, marcado pelo crescimento do processo inflacionário, pelo alto endividamento externo e pelo quadro recessivo (discutido no capítulo anterior); b) O restabelecimento do Estado de Direito via elaboração de uma nova constituição democrática.

No plano político, foi marcante o processo de debate e elaboração da nova Constituição Federal (de 1988), no Congresso Constituinte de 1987 que se transformou no grande palco o embate político-ideológico entre as forças conservadoras e as forças políticas progressistas, demarcando campo entre “nacional-estatistas” versus “neoliberais”. Nesse embate já era possível perceber as tendências político-ideológicas que marcariam as reformas econômicas e políticas do Estado das décadas seguintes, de 1990 e 2000.

Apesar da inicial hegemonia da aliança PMDB-PFL, no encaminhamento dos trabalhos internos da Constituinte, os embates ideológicos contribuíram para a formação de dois blocos com propostas distintas. De um lado, em torno do “centrão”

(Centro Democrático), constituiu-se um bloco conservador com tendências liberais, alinhado com as propostas neoliberais em expansão na Europa e Estados Unidos e num cenário marcado pela crise da URSS e as reformas de Gorbatchev. Contando com “[...] 290 deputados provenientes do PMDB (quase metade da bancada), do PFL, do PDS, do PTB, do PL, do PDC e mesmo de alguns poucos do PDT” (REIS, 2014a, p. 159). Do outro lado surgiu uma tendência antiliberal que defendia um nacional-estatismo, indo de certa maneira, na contramão da história tendo como base de composição [...] as esquerdas, ou seja, o PDT, o PT, o PSB, os comunistas do PCB e do PC do B, e mais a ala progressista do PMDB, liderada por Mário Covas, todos imbuídos das tradições nacional-estatistas e dispostos a mantê-las (REIS, 2014 a, p. 157).

Outras duas importantes mudanças políticas ocorridas neste período que afetam a dinâmica político-partidária de nosso país até os dias atuais estão diretamente vinculadas a trajetória do PMDB.

A primeira dessas mudanças relaciona-se ao fato de o PMDB ter se tornado uma federação de grupos regionais, com forte base nos municípios e nas regiões mais atrasadas. Ideologicamente esta mudança foi mais perceptível com a ascensão do partido ao governo federal, a partir de 1985, uma vez que o PMDB se tornou:

[...] o principal fiador da continuidade da institucionalidade autoritária junto à massa da população, esvaziando completamente sua perspectiva mudancista, mesmo que moderada. Mais do que isto, o programa econômico desenvolvimentista do partido foi abandonado em favor da administração da crise, sendo o Plano Cruzado seu último e malbaratado suspiro. A partir de então o PMDB entra num período de crise de identidade e legitimidade, que o faz aprofundar o seu corte fisiológico e patrimonialista. (MACIEL, 2011, p. 62)

A segunda mudança marcante se deu em relação ao processo de origem do PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira) a partir de um considerável contingente de políticos egressos do PMDB. Ou seja, o PSDB teve sua origem diretamente relacionada ao esforço de recuperação dos ideais democráticos originais do PMDB e que foram perdidos na convivência interna do referido partido. Por isso, “[...] setores de centro e de esquerda do PMDB fundam o PSDB que já nasce como um partido fortemente dependente de sua inserção institucional [...]” (MACIEL, 2011, p. 62).



Certamente, o grande marco de mudança ideológica pragmática do PSDB se dá com a participação deste no governo de Itamar Franco e a transição do referido governo para o de Fernando Henrique Cardoso, tendo como base uma aliança eleitoral com o PFL (maior partido conservador) e a adoção em definitivo e sem hesitação de uma agenda neoliberal. Dessa forma o PSDB passa a desempenhar o papel histórico de partido que redimensionou o bloco no poder criando as bases de uma nova hegemonia com base no ideário neoliberal.

Num ambiente de colapso do Estado desenvolvimentista e dos projetos a ele relacionados, de crise de hegemonia burguesa e de forte pressão externa pela abertura da economia brasileira, já em 1988 o PSDB apresentava uma forte vocação hegemônica, junto às classes dominantes ao aderir à orientação neoliberal, no início ainda mesclada com elementos social-democratas e disfarçadas sob valores da modernização econômico-social, da racionalidade administrativa e do combate ao cartorialismo. Como uma das criaturas da autocracia burguesa reformada o PSDB qualificou-se como o partido do grande capital, capaz de operar a superação da crise de hegemonia burguesa nos marcos da própria institucionalidade política, como ocorrerá nos 90 (MACIEL, 2011, p. 62-63).

Em síntese, os três grandes partidos de fisionomia oposicionista que se originaram no período de transição da Ditadura Militar para uma Democracia Liberal-Burguesa (1974-1989), o PMDB, o PT e o PSDB<sup>5</sup> passaram por transformações político-ideológicas, participando ativamente do longo processo de revolução passiva ocorrido em nosso país e se constituíram em peças-chave no processo de construção e/ou manutenção da hegemonia burguesa neoliberal, capitulando a este processo em momentos e situações políticas diferentes como veremos nas seções seguintes.

Particularmente no caso PT enquanto último dos três partidos a capitular, o transformismo político-ideológico pelo qual passa iniciou ao longo da década de 1990 acelerando-se a partir da sua ascensão ao Governo Federal com a eleição de Lula, em 2002.

---

<sup>5</sup> Historicamente, o PSDB foi fundado em 25 de junho de 1988. “Como partido, surgiu durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte [...] Quase todos os fundadores do Partido integraram o chamado ‘PMDB histórico’ antes de 1988” (Portal do PSDB, 2013, *on line*). Vide site oficial do partido/seção Amazonas: <http://www.psdb.org.br/am/pagina-exemplo-2/>.

### 3.3 A construção da hegemonia neoliberal: de Collor à FHC (1990-2002)

A vitória de Collor nas urnas nas eleições presidenciais de 1989 “[...] por um pouco mais de 4 milhões de votos de diferença” (REIS, 2014b, p. 113) colocou em questão um novo cenário de redefinição do bloco no poder, bem como, a possibilidade de gestação de um processo hegemônico em curso no país. No entanto, alguns componentes desse novo cenário comprometeram esse processo de redefinição da hegemonia política: a) O estilo neopopulista de Collor avesso às negociações com os partidos políticos e o Congresso Nacional; b) A falta de apoio partidário e parlamentar ao novo governo, já que Collor foi eleito por um partido e uma coligação de partidos considerados “nanicos”; c) A dificuldade em conciliar a tarefa de reestruturação e modernização do aparelho de Estado e o controle da crise econômica, especialmente no que se refere ao combate à hiperinflação.

Em relação ao primeiro componente, ou seja, envolvendo o estilo político neopopulista de Collor, torna-se necessário o resgate do significado do fenômeno político do populismo, em sua dimensão que diz respeito a relação entre o político (líder carismático) e o poder do Estado, a qual, segundo Marilena Chauí (2004), se manifesta nos seguintes moldes:

[...] no populismo, o poder encontra-se total e plenamente ocupado pelo governante, que o preenche com sua pessoa porque esta se identifica com o corpo do detentor do poder e com o próprio lugar do poder. O governante populista encarna e incorpora o poder, que não mais se separa nem se distingue de sua pessoa, uma vez que não se funda em instituições públicas nem se realiza através de mediações sociopolíticas [...] (CHAUI, 2004, p. 20).

A identificação do poder do Estado com a pessoa do governante constitui um dos elementos necessários ao entendimento da condução da política durante o breve governo de Collor e está diretamente relacionado ao seu estilo político. E neste aspecto duas características podem ser notadas no referido estilo: o autoritarismo e o personalismo do presidente Collor.

O autoritarismo, de acordo com Chauí (2004), constitui uma característica inerente ao poder autocrático. “Evidentemente, a força do governante para ser um autocrata dependerá de inúmeras condições, mas o exercício do poder e a forma do

governo serão de tipo autocrático”. Dessa forma, a referida autora também considera que:

[...] sendo despótico, teológico e autocrático, o poder populista é uma forma paradigmática de autoritarismo político (no caso do Brasil, com exceção dos governantes saídos diretamente das casernas, podemos dizer que, bem ou malsucedidos, tanto no nível federal e no estadual quanto no municipal, os dirigentes tendem a governar segundo o paradigma populista). (CHAUI, 2004, p. 21).

Quanto à questão do personalismo, Saes (2004, p. 44) argumenta que, como no plano econômico a estrutura geral do capitalismo promove o isolamento do produtor direto diante de suas tarefas e em seguida no plano especificamente jurídico e político, promove a igualização de todos os homens, mediante a sua conversão em sujeitos individuais de direito, resulta daí a “[...] valorização da auto-exposição da personalidade política”. Por conseguinte, para Saes (2004, p. 44):

[...] a personalização da política deve ser vista, em primeiro lugar, como a forma geral da política dominante na sociedade capitalista; como tal, a personalização da política tende a envolver até mesmo a prática dos partidos de esquerda [...] a personalização da política recobre uma relação política que se estabelece em torno de certos interesses de grupo, mesmo que esses interesses não estejam formulados de modo totalmente consciente. Vale dizer, a personalização da política recebe conteúdos variados conforme o grupo social que se articula à liderança política.

Analisando este aspecto da auto-exposição do político como um dos componentes da personalização da política o referido autor alude à função da mídia eletrônica. Considera, pois, que “[...] a ampla difusão da mídia eletrônica, ela mesma é uma consequência do desenvolvimento do capitalismo e vai fornecer, evidentemente, condições técnicas favoráveis ao desenvolvimento da personalização da política” (SAES, 2004, p. 45).

De certo que, durante o governo de Collor foi patente a exposição da figura política do presidente nos moldes daquilo que Ribeiro (2004) denomina de “política como espetáculo”. Para este autor, em nossos dias ainda se mantêm fortes “[...] as tecnologias de controle da sociedade pelo bom jogo das aparências”, ou seja, a “teatralização do social e do político”, sendo que as origens dessas tecnologias

remontam ao Antigo Regime onde se configurou o perfil do “Estado-espetáculo” (RIBEIRO, 2004, p. 33). Assim, tornou-se notória a exposição das questões íntimas e públicas da figura do presidente e de sua família uma vez que ele, “[...] desde a campanha fez farto uso de recursos publicitários”. Deve-se lembrar como exemplo emblemático “[...] a constituição de sua imagem como esportista no início do mandato, quando a cada domingo ele se exibia num esporte novo transmitindo a impressão de eficiência, força e juventude” [...] (RIBEIRO, 2004, p. 34)”.

Quanto à condução dos assuntos de política econômica e de reestruturação do papel do Estado, Collor os articulou sob a égide dos preceitos neoliberais. E esta ideologia neoliberal, dentre outras coisas:

[...] reduz a política ao marketing narcisista da vida privada e o Estado à condição de aparelho de reforço do privilégio (a privatização à brasileira significa, simplesmente, transferência dos mecanismos estatais de proteção aos oligopólios). O neoliberalismo é o projeto de encolhimento do espaço público e do alargamento do espaço privado – donde seu caráter essencialmente antidemocrático – caindo como uma luva na sociedade brasileira. O neoliberalismo transforma a política em espetáculo e simulacro [...] (CHAUI, 2004, p. 29).

Tendo como diretriz doutrinária o neoliberalismo ainda “[...] no dia seguinte à sua posse, [...] Collor editou o plano de combate à inflação [...] resolveu congelar preços e salários e sequestrar rodas as somas em dinheiro, depositadas nos bancos que excedessem o patamar de 50 mil cruzados (REIS, 2014 b, 113)”. Tais medidas estavam articuladas a redefinição do papel do Estado. Por isso:

[...] Collor editou um Plano Nacional de Desestatização e medidas de abertura do país ao mercado internacional. Era como se o triunfo do liberalismo estivesse chegando ao país com dez anos de atraso. Atordoado e seduzido, o Congresso aprovou o plano anti-inflacionário (REIS, 2014b, p. 113).

O saldo dessas reformas concentrou-se essencialmente na reconfiguração do papel do Estado, uma vez que, os planos econômicos Collor I e II não conseguiram debelar o processo inflacionário.

Outro componente de agravamento da situação política do governo estava diretamente vinculado a falta de sustentação político-partidária no Congresso

Nacional. Eleito por uma coligação de pequenos partidos políticos, Collor não conseguiu angariar apoio dos grandes partidos representados no poder legislativo (Câmara e Senado). Neste sentido, Reis (2014b, p. 114) sustenta que:

As eleições realizadas em novembro de 1990 para governadores estaduais e Parlamento federal já atestavam o desgaste de Collor, agravado por seu estilo personalista. Na campanha eleitoral, seduzira. Mas ao governar, mostrou-se incapaz de dialogar com o Congresso. O resultado: nenhuma eleição estadual foi ganha por indicação sua, enquanto dezesseis governos ficaram com o PMDB (7) e o PFL (9), distribuindo-se os demais entre outros partidos.

Em suma, mesmo considerando a incompletude do legado político do governo de Collor, ainda é possível imputar a este breve período presidencial a primazia de importantes alterações político-ideológicas: I – Durante seu governo foi desencadeado o processo de privatizações e de enxugamento da máquina do Estado, nos moldes dos preceitos neoliberais, bem como, a liberalização e abertura da economia brasileira, sincronizando-a com o processo de globalização (processo este concluído durante o governo de FHC); II – Collor inaugurou no Brasil o estilo neopopulista de feição conservadora; III - A primazia da utilização do marketing político e da mídia em favor do poder personalizado do presidente da República.

A sucessão forçada de Collor em 1992, após o episódio do impeachment e a suspensão de seus direitos políticos por oito anos, ensejou a posse do vice-presidente Itamar Franco. Dois importantes fatos marcaram decisivamente seu breve governo: I – No plano político a continuidade da ordem institucional garantida pelo Congresso Nacional e especialmente a construção de um pacto político a partir da proposta feita por Itamar de um governo de “[...] união nacional, com todas as forças de expressão nacional”, sendo que deste “[...] pacto só se excluiu o PT, por considerar obscuros o programa e a política de alianças de Itamar Franco” [...] (REIS, 2014b, p. 116); II- Na esfera econômica foi “[...] no âmbito desse governo que se formulou afinal, um plano efetivo de combate à inflação” - o Plano Real (REIS, 2014b, p. 116).

O insucesso dos planos anteriores de estabilização inflacionária abriu caminho para a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao ministério da Fazenda permitindo com que este implementasse a primeira fase do Plano Real.

De agosto de 1993 a junho de 1994, através de várias etapas, principalmente a partir de 10 de março de 1994, com a instauração da Unidade Real de Valor (URV), sem congelamento de preços e salários, chegou-se ao lançamento de uma nova moeda, o real, em 10 de julho de 1994 (REIS, 2014b, p. 116).

O Plano Real, segundo Reis (2014b, p. 116) “[...] reduziu drasticamente a inflação e, no mesmo movimento produziu uma notável distribuição de renda”. Constituiu-se num acontecimento que gerou dividendos políticos, uma vez que, como a Constituição proibia a reeleição de Itamar, quem se beneficiou foi o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, lançado candidato à presidência pelo PSDB. Fernando Henrique conseguindo articular “[...] poderosa aliança com o PFL, bafejado pelo sucesso do plano, ganhou as eleições no primeiro turno” (REIS, 2014b, p. 116).

Desencadeando o processo de reformas neoliberais que foram efetivados durante os dois períodos presidenciais subsequentes (1995-1998 e 1999-2002) nos “[...] oito anos de governo, FHC foi o presidente do Plano Real. Inflação domada, relativa estabilidade, distribuição de renda, mobilidade social, tudo isto lhe assegurou duas vitórias eleitorais sucessivas” (1994 e 1998), “ambas ganhas no primeiro turno” (REIS, 2014b, p. 117).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso algumas importantes mudanças ocorreram no plano político-ideológico, sendo que a primeira delas está diretamente relacionada a composição no bloco histórico que levou a termo o modelo de desenvolvimento neoliberal predominantemente financeirizado (Alves, 2014, p. 130). Sendo assim, configura-se em nosso país um novo projeto de dominação burguesa:

O projeto neoliberal no Brasil da década de 1990, conduzido pela aliança política PSDB-PFL apresentou-se como um projeto burguês capaz de inaugurar um novo modelo de desenvolvimento capitalista no país. Os governos neoliberais da longa década de 1990 [...] promoveram uma profunda reestruturação do capitalismo no País, adequando-o à nova ordem hegemônica mundial sob a condução do bloco histórico neoliberal.

A década de 1990 foi uma década de reformas estruturais na economia brasileira, ocorrendo naquela época, uma imensa recomposição patrimonial da riqueza nacional, basicamente movida por transferências gigantescas de riqueza – privatizações, aquisições ou fusões criaram uma nova (e poderosa) burguesia no Brasil [...]. No padrão de desenvolvimento do capitalismo neoliberal, o Estado deixou de ser o principal indutor da economia e delegou esse papel para o mercado (ALVES, 2014, p. 130).

O segundo elemento de distinção do governo de FHC está diretamente relacionado ao “estilo político do presidente” que “[...] assumiu a função de capitanear as principais ações de política interna e externa perante a opinião pública, sendo o maior “garoto propaganda” de sua gestão”. Também houve “[...] o reforço da cota pessoal do chefe de governo na distribuição dos ministérios, uma marca do modelo adotado de 1995 a 2002” (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 291).

A terceira grande mudança está associada ao mecanismo de manutenção da hegemonia política e/ou governabilidade *via* Congresso Nacional. Segundo Figueiredo, Limongi e Valente (1999, p.49) no governo FHC ocorreu o “[...] pleno funcionamento de um sistema decisório” que se caracterizou por “forte concentração de poder nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso”.

E para fazer valer a agenda legislativa do governo de FHC, de acordo com Figueiredo, Limonge e Valente (1999, p. 49-50) foram formulados alguns mecanismos, tais como: 1) a estratégia de formação do governo foi ampliar as bases de apoio parlamentar, reforçando a participação dos partidos da aliança eleitoral e incorporando novos partidos dentro do espectro ideológico de centro direita [...]; 2) Esta participação aumentou o acesso a recursos, influência e, portanto, o interesse dos partidos no sucesso do governo; garantindo, por outro lado, o seu apoio às suas propostas legislativas; 3) Constituiu-se, ainda segundo Figueiredo, Limonge e Valente (1999, p. 50) “[...] um governo de coalizão majoritário de centro direita que fez amplo uso do aparato institucional de que dispunha” [...]. Os referidos autores também apontam o *modus operandi* desse governo atentando para o fato de que: “[...] colocou-se em funcionamento um 'rolo compressor', como a crônica jornalística e a oposição parlamentar passaram a chamar a atuação do governo e de seus líderes na arena parlamentar” (FIGUEIREDO; LIMONGE; VALENTE, 1999, p. 50).

Outro mecanismo utilizado por FHC para garantir a aprovação de matérias de interesse do governo, de acordo com Figueiredo, Limonge e Valente (1999, p. 53-54) foi o uso ostensivo das Medidas Provisórias (MPs). Em especial, as MPs “[...] foram o instrumento por excelência da implementação de política econômica” principalmente de diretrizes que diziam respeito aos mecanismos “[...] de estabilização monetária

(cerca de 60% das MPs do governo FHC, referem-se a matérias econômicas). Neste aspecto, o frequente uso das medidas provisórias revela que:

[...] o governo FHC inaugurou um novo padrão de relações com o legislativo. Esse novo padrão mostra que as MPs, mais do que um meio para superar resistências do legislativo, podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um governo majoritário (FIGUEIREDO; LIMONGE; VALENTE, 1999, p. 54).

No que se refere a composição política do governo e a questão do apoio parlamentar, é possível observar que o governo de FHC se pautou pela estratégia de reforçar a aliança partidária governista e buscar a ampliação desta base parlamentar por meio da adesão de outros partidos posicionados no campo ideológico de centro direita, tendo como ponto comum ou agenda o apoio às reformas econômicas neoliberais.

Apesar da importância que o sucesso do plano real teve na vitória eleitoral, a formação do ministério visava reforçar a aliança eleitoral (PSDB, PFL e PTB) de apoio ao candidato à presidência e ampliar a coalizão governamental com a incorporação de dois partidos do espectro centro-direita: o PMDB, logo no início do governo, e o PPB, no ano seguinte. O governo de ampla coalizão de centro direita constituiu assim uma supermaioria parlamentar que servisse de apoio às reformas constitucionais (FIGUEIREDO; LIMONGE; VALENTE, 1999, p. 57).

Foi esta ampla base partidária no Congresso Nacional, constituída por PSDB, PFL e PTB e acrescida do PMDB e PPB que garantiu que o governo conseguisse fazer valer a sua agenda de reformas por meio de uma coalização que votava unida (coesa) as propostas legislativas que compunham a referida agenda.

A análise das votações nominais do governo FHC mostra que os líderes dos partidos que faziam parte da coalizão governamental encaminharam votos de acordo com o líder do governo em 91% das votações que faziam parte da agenda do governo. Em menos de 10% dos casos, ela se dividiu, seja por discordância ou por liberação da bancada. As bancadas desses partidos acompanharam as indicações de seus líderes, apresentando índices de disciplina médios de 90%. Estas proporções se mantêm constantes para todos os tipos e natureza de votações, inclusive matérias constitucionais (FIGUEIREDO; LIMONGE; VALENTE, 1999, p. 59).



Outra importante mudança também ocorrida no governo de FHC se refere diretamente aos desdobramentos no plano político-ideológico da adoção do ideário neoliberal durante este governo. Para Alves (2014, p. 156-157), a “[...] reforma administrativa da década de 1990, a década neoliberal, visou incorporar a lógica empresarial como prática administrativa do corpo burocrático estatal preservando o modelo oligárquico da organização estatal”. Dessa maneira, a referida reforma gerencial “[...] inspirada em Bresser Pereira na década neoliberal e preservada sob os governos de Lula e Dilma, incorporou o espírito da gestão empresarial [...] que busca maximizar o lucro da empresa estatal” (ALVES, 2014, p. 157).

Para Alves (2014), o perfil do Estado neoliberal em sua versão brasileira, construído ao longo da década de 1990 pode ser assim delineado: I – É um exemplo de modernização conservadora; II – Trata-se de uma “tecnologia de poder” destinada a “[...] garantir a segurança jurídica da plataforma de valorização financeira em que nos convertemos no quadro da atual divisão internacional do trabalho de acumulação”; III – Este regime de acumulação sob dominância financeira é marcado pela discricionariedade, pelo compadrio e pelo privilégio; IV – “É um estado corrompido pelas próprias condições da acumulação capitalista nas condições históricas do capitalismo global, que envolve cada vez mais o Estado nas estratégias de espoliação” (ALVES, 2014, p. 157-158).

Para Couto e Abrucio (2003, p. 286), “[...] três fatores prejudicaram os planos do presidente FHC de obter melhor desempenho econômico e controlar o processo sucessório”: a) a crise energética de 2001 resultando em medidas de racionamento que “[...] reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica”; b) a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento; c) o enfraquecimento das bases políticas do governo [...] fator que inviabilizou a realização dos sonhos presentes no projeto da reeleição. Tal crise se originou “da falta de coordenação legislativa [...], pois não se conseguiu substituir a liderança de Luís Eduardo Magalhães, hábil articulador que transformara o governismo em algo extremamente orgânico no primeiro mandato” (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 286).

Por conseguinte, no final de seu governo, a manutenção de medidas econômicas austeras – intensificadas com a crise internacional de 2008 -, somada à

frustração da retomada do crescimento econômico e a deteriorização da coalização governista, agravada com o rompimento do PTB com a base governista, contribuíram para mudanças de estratégia tanto dos candidatos governistas quanto para as candidaturas de oposição nas eleições de 2002.

[...] diante da evidência de que o governo já não tinha a popularidade de outrora, procuraram constituir uma estratégia diferente para a eleição de 2002. Por isso, os dois principais candidatos à sucessão presidencial, José Serra e Tasso Jereissati, construíram um discurso esquizofrênico resumido na frase “continuidade sem continuísmo”. O coroamento da esquizofrenia foi a campanha de Serra, calcada no problema do desemprego e na tentativa de sua superação, permitindo à oposição questionar se um governo que havia aumentado o desemprego seria competente para produzir um candidato capaz de combatê-lo [...] (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 292).

No último ano de seu governo, “[...] os índices de popularidade de FHC estavam tão baixos que o candidato do próprio PSDB às eleições de outubro de 2002, José Serra, preferiu não reivindicar seu legado” (REIS, 2014 b, p. 118). O resultado foi que no segundo turno da eleição presidencial daquele ano, “Lula venceu José Serra por uma diferença de quase 20 milhões de votos” [...] (REIS, 2014b, p. 119).

#### 3.4 O Governo de Lula (2003-2010): rupturas, permanências e recomposição do bloco no poder a partir do Lulismo

A vitória eleitoral de Lula nas eleições presidenciais de 2002 apresentou um importante diferencial em comparação às três tentativas frustradas anteriores, respectivamente as eleições de 1989, 1994 e 1998. Lula, de acordo com Emir Sader (2013) mudou sua imagem política, passando a se apresentar como “Lula paz e amor”, bem como, sua proposta política, mudando também sua plataforma política e econômica, de tal maneira que relegou bandeiras históricas presentes na linha programática do Partido dos Trabalhadores, que o diferenciavam em relação aos demais partidos que compunham o quadro político da época. Nesse sentido, Sader (2013, p. 139) afirma que Lula:

[...] promoveu uma operação de reestruturação de sua campanha, incorporando a estabilidade monetária – um tema de consenso nacional naquele momento, a proteção contra a inflação – e o respeito aos compromissos com o capital financeiro, o que implicava na não renegociação da dívida externa e a não taxação do capital financeiro.

No mesmo sentido Reis (2014b) argumenta que, apesar das derrotas em eleições anteriores, o crescimento da votação de Lula e de seu partido já demonstrava uma mudança tanto no que se refere ao capital político-eleitoral do partido, quanto de sua transformação de um pequeno partido de militantes, para um grande partido de massas. “Em 2001, tinha cerca de 500 mil filiados organizados em quase 4,1 mil municípios. Governava três estados e 187 cidades, dentre elas as seis mais importantes” (REIS, 2014b, p. 119).

Conseqüentemente, o êxito eleitoral nas urnas em 2002, apesar do discurso atenuado e das propostas reformistas moderadas, representou a concretização das expectativas de movimentos populares que desde as décadas anteriores se colocavam contra as políticas autoritárias, antidemocráticas e elitistas dos governos anteriores.

A vitória do Lula, na quarta tentativa de chegar à Presidência, não foi precedida por grandes mobilizações populares, como provavelmente teria ocorrido em 1989 e 1994. As mobilizações populares foram suficientes para impedir que o processo de privatizações atingisse também a Petrobras, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, mas os movimentos sociais sofreram os efeitos das duras políticas antipopulares de FHC, sem falar da sistemática campanha do governo neoliberal e da mídia de desqualificação dos trabalhadores e suas organizações. A vitória do Lula representou um alívio para as organizações populares, submetidas então a pressões e golpes sistemáticos (SADER, 2013, p. 139).

Na avaliação do referido autor, logo no início de seu primeiro governo, Lula se deparou com duas grandes questões/problemas. A primeira foi a desconfiança dos investidores em relação ao que se denominava de “risco Lula”, ou seja, a ameaça de ruptura em relação aos preceitos da política econômica de feição neoliberal. Por isso, o governo de Lula se viu impelido a adotar uma política econômica de manutenção de política fiscal austera, mantendo os pilares da política neoliberal do governo anterior, como forma de apaziguar os ânimos dos diversos setores do capital (nacional, estrangeiro, pequenos e grandes empresários). “De forma coerente com a Carta aos

Brasileiros, Lula nomeou uma equipe econômica conservadora e tomou medidas preventivas, um duro ajuste fiscal, com o objetivo de evitar os riscos inflacionários e de fuga de capitais” (SADER, 2013, p. 140).

O segundo problema residia no fato de que o governo precisava contornar a falta de apoio da maioria do Congresso Nacional, já que, o PMDB – maior partido com representação no Parlamento – inicialmente não fazia parte base governista.

Dentre os constrangimentos concretos a vitória eleitoral e as possibilidades de governo de Lula, também houve a falta de maioria parlamentar, já que o PT não contou inicialmente com o apoio do PMDB. As relações do Lula com o Legislativo explicam em parte a crise de 2005, quando o presidente ampliou a base de apoio do governo, que se consolidou a partir daquele momento. (SADER, 2013, p. 140).

Para Sader (2013), as medidas conservadoras no âmbito da política econômica somadas à falta de maioria no Congresso Nacional foram responsáveis pelas duas maiores crises do primeiro governo de Lula: a) A primeira delas foi protagonizada por setores dos movimentos sociais e do próprio PT contra a reforma da previdência e as medidas econômicas conservadoras, que culminou com a saída de setores do PT (SADER, 2013, p. 140); b) A segunda crise foi resultado de uma ofensiva opositora, sobredimensionando na mídia, por meio de uma exitosa operação de marketing político, denúncias políticas (SADER, 2013, p. 140). Esta crise política em torno das denúncias do mensalão, de acordo com Sader (2013) além de ensejar a ameaça de impeachment para o presidente Lula foi responsável pela queda de alguns de seus ministros e assessores, provocando também uma deteriorização da imagem do Partido dos Trabalhadores e de sua tradicional postura ético-política:

[...] No imaginário político do país ficou a imagem de que “os petistas” tinham sido responsáveis por manejos ilegais de recursos para comprar apoios, o que reverteu a imagem pública do PT, visto até então como partido ético, transformado em partido da corrupção, vinculado ao uso de recursos para negócios obscuros. [...] A oposição centrou sua ação nesse tipo de denúncia, fazendo da “corrupção” do governo Lula e do PT seu mote central de atuação política. Os setores dissidentes do PT, que haviam abandonado o partido, em vez de centrarem suas críticas na política econômica, também aderiram à centralidade das denúncias de corrupção (SADER, 2013, p. 140).

Esta avaliação produzida por Sader (2013) demonstra que o ponto fraco ou “calcanhar de Aquiles” da administração federal de Lula, no decorrer dos dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) foi a crise política desencadeada pelo escândalo do mensalão.

Esta crise política trouxe como desdobramentos, a convocação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) e, posteriormente, prolongando-se até o mandato seguinte de Dilma Rousseff, evoluiu para o julgamento dos envolvidos no mensalão no Supremo Tribunal Federal, resultando na condenação e prisão de vários dos envolvidos neste escândalo.

Instaurou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que se transformou num circo midiático. Embora não se tenha conseguido provar a existência do mensalão, evidenciaram-se práticas ilegais promovidas pelo PT para financiar suas próprias campanhas eleitorais e de aliados. Nada de diferente em relação ao que faziam os demais partidos, mas o contraste entre o que pregavam e o que faziam o PT e Lula incentivava a exploração dos malfeitos cometidos. Assim, numa atmosfera de denúncias e condições públicas, as oposições, chegaram a cogitar do impeachment de Lula, o que acabou não acontecendo, talvez por cálculo político, porque muitos consideravam liquidado o líder do PT (REIS, 2014 b, p.120).

Apesar do desgaste político ocasionado pelo escândalo do mensalão “[...] desde 2006, as pesquisas mostraram notável recuperação do prestígio do presidente e de seu partido”. Para Reis (2014 b, p. 120), “[...] a maioria considerava irrelevantes as denúncias, eis que eram praticadas por quase todos os partidos. Como se as ilegalidades praticadas pelo PT [...] estivessem no DNA dos partidos”.

Como resultado da superação da referida crise política, Lula conseguiu garantir a sua reeleição em 2006 com “61% dos votos no segundo turno”, com “[...] um pouco mais de 58 milhões de sufrágios” (REIS, 2014b, p. 122). Graças a sua habilidade de negociação, a renovação de alianças objetivando garantir estabilidade política e a manutenção da estabilidade monetária, acompanhada de resultados positivos de crescimento econômico, mesmo num cenário de crise internacional, Lula também conseguiu influir decisivamente no processo de sucessão presidencial de

2010 através da vitória eleitoral de sua candidata Dilma Rousseff nas eleições presidenciais daquele ano.

No segundo governo, entre 2006 e 2010, articulando alianças com o PMDB, Lula e o PT aprofundaram as políticas do primeiro mandato. Assim, apesar da crise internacional de fins de 2008, seriam registrados razoáveis índices de desenvolvimento econômico e mobilidade social, resultando num imenso prestígio pessoal de Lula, o que permitiu a eleição de Dilma Rousseff em 2010, uma indicação pessoal do presidente que surpreendeu analistas experimentados (REIS, 2014b, p. 122).

No entanto, a manutenção do prestígio político-eleitoral de Lula talvez possa ser explicada a partir de uma interpretação sociológica e/ou com base na Ciência Política, que considera o estilo político de Lula como expressão do neopopulismo, designado como “Lulismo”.

Para efeito de definição teórica consideramos necessário estabelecer uma diferenciação entre o velho populismo, que esteve historicamente ligado ao cenário político da América Latina, entre as décadas de 1930 e 1960 e o novo populismo (neopopulismo), identificado com o atual contexto de questionamento das políticas neoliberais em alguns países sul-americanos (Venezuela, Bolívia, Equador, Argentina).

O estudo de Octávio Ianni (1989), sobre a formação do populismo nos países latino-americanos estabelece uma relação direta entre as transformações econômicas ocorridas nestes países e o advento do populismo enquanto fenômeno político-ideológico. Nesse sentido, Ianni (1989, p. 8-9) afirma que:

[...] na maioria dos estudos sobre o populismo na América Latina, pois, trabalha-se com base no pressuposto de que os movimentos de massas, os partidos políticos e os governos populistas [...] seriam fenômenos políticos produzidos no interior de um processo mais amplo de modernização das sociedades latino-americanas [...] no contexto do processo de desenvolvimento das relações de produção capitalista nesses países.

Isto significa que, sob determinados aspectos o populismo latino-americano parece responder a uma etapa específica na evolução das contradições entre a sociedade nacional e a economia dependente. Ou seja, que o fenômeno do populismo surge num momento de crise do modelo primário-mono-exportador (economia primária), “colapso das oligarquias liberais ou autoritárias [...]”, juntamente com as crises do imperialismo europeu e norte-americano”. Tal crise também cria as condições históricas para a “[...] reorganização do aparelho estatal, isto é, do Estado com a sociedade nacional”, ensejando também, o aparecimento das massas como “[...] um elemento político importante e às vezes decisivo” (IANNI, 1989, p. 9). E este Estado populista revela uma nova combinação dos grupos e classes sociais, em âmbito nacional e nas relações externas.

Esta nova modalidade de Estado prioriza a superação da dependência econômico-tecnológica e do subdesenvolvimento por meio do incentivo às medidas industrializantes e de desenvolvimento econômico da nação. E para tanto, promovem-se coalizões políticas onde “[...]as 'classes populares', grupos de intelectuais, setores militares e a burguesia industrial uniram-se sob a bandeira do nacionalismo, da devolução do país ao povo, das reformas institucionais e do desenvolvimentismo” (IANNI, 1989, p. 76). Ou seja, prioriza-se uma política de conciliação de classes sob as bandeiras da paz social ou da harmonia entre as classes sociais, dinamizadas pela demagogia e pelo carisma que se tornaram importantes elementos “[...] dentre as técnicas de arregimentação política das massas assalariadas da cidade” (IANNI, 1989, p. 76).

Neste contexto da política de alianças e de conciliação dos interesses de classes, as massas urbanas adquirem uma importância vital para a reprodução do fenômeno do populismo, já que:

[...] o proletariado aceita a coalizão com outras forças sociais e políticas, particularmente a burguesia industrial. Aceita o nacionalismo, o desenvolvimentismo e a industrialização nos termos propostos pela burguesia industrial e seus ideólogos, como se fossem os objetivos da nação, de todo o povo e da classe operária. Daí surgem os fenômenos populistas, movimentos, partidos e governos (IANNI, 1989, p. 75-76).

No entanto, de acordo com Weffort (1989, p. 159), a principal particularidade do populismo, enquanto fenômeno político capaz de formular uma política de alianças de classes reside no fato “[...] de que ele surge como uma forma de dominação nas condições de um 'vazio político', em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se afigura capaz de assumi-la”. E este vazio de poder decorreu de um cenário sócio histórico marcado pela crise de hegemonia do poder oligárquico e a necessidade do estabelecimento de um Estado de compromisso, descrito da seguinte forma por Weffort (1989, p. 159):

[...]. Convém lembrar que o populismo aparece quando se dá a crise da hegemonia oligárquica e das instituições liberais que obrigam a um amplo e instável compromisso entre os grupos dominantes, presidido pelo fortalecimento político do Executivo e do poder econômico do Estado. Nestas condições de crise de hegemonia, reserva-se ao líder ou ao partido populista função de intermediário entre os grupos dominantes e as massas.

O estudo de Gabriela Carneiro (2009) sobre seis experiências de presidentes sul-americanos identificados com a matriz neopopulista (Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela e México), privilegia o entendimento do populismo como “uma estratégia política de mobilização”. Essencialmente o que caracteriza esta estratégia é o “[...] estabelecimento de uma relação política direta entre eleitores, clientelas e lideranças a qual é fundamentada na imagem pessoal do líder político” (CARNEIRO, 2009, p. 75).

Para esta autora, os elementos que definem o estilo populista - tanto na modalidade antiga, quanto na modalidade atual neopopulista – seriam:

I) O apelo carismático: Segundo Carneiro (2009, p. 50) o carisma tem a ver com a capacidade (do político) de se apresentar como locutor dos “menos favorecidos, dos destituídos, dos descamisados e dos trabalhadores”. O carisma também “[...] se expressa na capacidade de fazer com que a população se identifique com a imagem do líder personalista [...] sem a mediação de organizações políticas” [...]

II) Discurso antipolítico: Significa “[...] o ataque frontal à classe política como um todo, a qual é representada como corrupta e incapaz de atender os interesses da



população”. Segundo Carneiro, nesta “engenharia da mobilização populista os adversários políticos precisam ser convertidos em inimigos, em forças das quais o povo precisa ser defendido” [...] (CARNEIRO, 2009, p. 54);

III) Discurso polarizador: Para construírem sua base social os líderes populistas “polarizam o discurso com apelo a grupos específicos em diferentes momentos históricos [...] (CARNEIRO, 2008, p. 59). Carneiro (2008, p. 59) indica como exemplo significativo dessa polarização o fato de que políticos como “[...] Vargas, Perón, Cárdenas e Haya de La Torre atuaram na promoção da polarização entre trabalhadores e oligarquia, pois sua base social consistia, fundamentalmente, de trabalhadores [...].

O estudo de Sader (2013) sobre os dez anos de governo do PT, advoga duas importantes teses que de certa maneira identificam Lula e Dilma com as experiências atuais de neopopulismo em outros países da América Latina: a) Os governos do PT representam a construção de uma alternativa ao modelo neoliberal, daí porque designá-los como “governos pós-neoliberais; b) os governos de Lula e Dilma podem ser enquadrados na mesma categoria de alguns governos sul-americanos que se constituíram como reação e ruptura em relação ao modelo neoliberal, tais como, “[...] os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador” (SADER, 2013, p. 138). Vale ressaltar que em torno desses governos, constituiu-se um polêmico debate acerca de sua possível conotação ou natureza “neopopulista”, daí, também a discussão sobre o Lulismo como expressão de um novo populismo.

Para o referido autor, todos esses governos de perfil pós-neoliberal apresentam como características ou traços comuns:

- a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138).

Esta interpretação de Sader, em parte é revisada por Singer (2012) e Alves (2014), uma vez que estes autores argumentam que os governos de Lula e Dilma seriam expressões de uma modalidade de “reformismo fraco” que não rompeu com a

hegemonia neoliberal, portanto, não poderiam ser designados como pós-neoliberais. Nesse sentido, Alves (2014) argumenta que o neodesenvolvimentismo em sua vinculação com a ascensão do governo de Lula “[...] não é apenas um novo modo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, mas uma frente política inspirada por uma estratégia política ou estratégia de governo denominada lulismo” (Alves, 2014, p. 170). E, por sua vez, o lulismo seria segundo este autor:

[...] uma estratégia de governo de uma nova ordem burguesa no Brasil que se caracteriza por (1) interpelar o apoio do subproletariado pobres e das camadas de baixa renda do proletariado brasileiro, das cidades e do campo por meio de programas sociais [...] e valorização do salário mínimo – 70% , de 2002 a 2012; (2) por adotar a postura de não confrontar o capital com o bloco de poder (o que explica o viés bonapartista de Lula e Dilma, agindo aparentemente acima das classes antagônicas, extirpando, inclusive do discurso político, o léxico do antagonismo de classe e cultivando como *almamater*, a conciliação social como valor fundamental com mote “Lula Paz e Amor” ou ainda “Brasil País de todos”); (3) e, por fim, por adotar um reformismo fraco baseado em políticas de combate a pobreza, incentivo ao consumo visando mercado interno e programas sociais voltados para a redução da desigualdade social. Na verdade, o reformismo fraco oculta a incapacidade política da frente do desenvolvimentismo de operar reformas sociais que incomodem os interesses de camadas, frações e categorias sociais no bloco de poder neoliberal (SINGER 2012 *apud* ALVES, 2014, p. 170).

No mesmo sentido, o estudo de Maciel (2013, p. 1) considera que o governo de Lula, além de reforçar o projeto hegemônico neoliberal trouxe significativas consequências para o campo da esquerda e dos movimentos sociais populares de nosso país.

Em oito anos o governo Lula foi capaz de repor e consolidar o neoliberalismo como programa político do bloco no poder; atraindo para a hegemonia do capital financeiro o apoio ativo das principais organizações do mundo do trabalho, e o apoio passivo das enormes massas de trabalhadores desorganizados, por meio do lulismo e das políticas sociais compensatórias. Além disso, a adesão do governo do PT (Partido dos Trabalhadores) ao neoliberalismo moderado esvaziou significativamente a perspectiva anti-autocrática e anti-neoliberal alimentada pelo conjunto da esquerda e pelos movimentos sociais nos últimos 20 anos, contribuindo poderosamente para seu isolamento político e social.

Sendo uma modalidade fraca de reformismo, a ascensão de Lula ao poder reconfigurou a composição do bloco no poder hegemônico (dominante) desde a eleição de Fernando Henrique em 1994.

A crise do modelo neoliberal em 2002 deslocou a grande burguesia brasileira, a “burguesia interna” desvinculada de caráter nacional, fração do bloco de poder que sustentou os governos neoliberais da década de 1990, para uma composição política com a oposição de esquerda socialdemocrata, liderada pelo PT. Deste modo, ao colocar na vice-presidência da República, o empresário José Alencar, Lula explicitou o apoio da burguesia interna ao seu projeto neodesenvolvimentista. Na verdade, o PT, representante político de frações do proletariado organizado, oposição política contundente ao modelo neoliberal da década de 1990, estava construindo naquele momento histórico, com o apoio importante de uma fração do bloco de poder (a grande burguesia brasileira), a frente política do neodesenvolvimentismo capaz de suceder a frente política do neoliberalismo (ALVES, 2014, p. 174-175).

Para Alves (2014), portanto, as duas importantes frações de classe no arco de aliança de sustentação do neodesenvolvimentismo foram a grande burguesia brasileira (burguesia interna) e o subproletariado (incluída como classe-apoio em 2006).

Deste modo, construiu-se na década de 2000, o arco de apoio da política do neodesenvolvimentismo – por um lado, a fração de classe dissidente do bloco de poder neoliberal (a burguesia interna); e de outro, o imenso contingente do subproletariado, beneficiário dos programas sociais do governo Lula (primeiro, o Fome Zero e depois, o Bolsa-Família). Esta foi a arquitetura política do lulismo (ALVES, 2014, p. 175).

No entendimento de Singer (2012, p. 202), somente através do recurso da “solução arbitral” é que se torna possível o jogo de conciliação entre as classes que constituem esta heterogênea composição de bloco no poder. Por conseguinte, para o lulismo, o ciclo expansivo do capitalismo personificado no neodesenvolvimentismo cumpre o papel facilitar a “arbitragem” do Estado garantindo que as perdas possam ser “compensadas pelos ganhos a distribuir” (SINGER, 2012, p. 202) operando-se aparentemente o milagre da “multiplicação dos pães” ou dos interesses de frações de classe.

No lulismo pagam-se altos juros aos donos do dinheiro e ao mesmo tempo aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional e se subsidiam as

empresas industriais prejudicadas pelo câmbio sobrevalorizado. Aumenta-se o salário mínimo e se contém o aumento de preços com produtos importados. Financia-se, simultaneamente o agronegócio e a agricultura familiar (SINGER, 2012, p. 202).

Sendo assim, o lulismo enquanto solução arbitral buscou contemplar diversos interesses de frações de classe por meio de uma complexa engenharia política para sustentar a unidade do bloco no poder e a estabilidade do Estado *via* governo neodesenvolvimentista/neopopulista.

[...] cada fração de classe pode cultivar o seu lulismo de estimação. Responsável, apesar de algo populista, para os bancos. Nacionalista, ma non troppo, para os industriais. Promotor do emprego, embora precário, para o proletariado. Apoiador de crédito para a agricultura familiar, ainda que relutante quanto a enfrentar o latifúndio, para os trabalhadores rurais. Por isso, o presidente pode pronunciar, para cada uma delas, um discurso aceitável, usando conteúdos diferentes em lugares distintos e, sobretudo, tomando cuidado para que os conflitos não impliquem radicalização e mobilização. Porém, o entusiasmo, capaz de sustentá-lo nos momentos difíceis, como foi o “mensalão”, o lulismo só vai encontrar em meio ao subproletariado, o que está relacionado ao fato de que, como toda solução arbitral, tem como prioridade atender à própria base, a que garante a sua continuidade (SINGER, 2012, p. 202-203).

Ainda de acordo com Singer (2012), a expansão político-eleitoral do Lulismo em comparação com a expansão do PT, enquanto referência partidária no espectro eleitoral do país ocorreu de forma diferenciada. Isto significa que:

I – O lulismo conseguiu na eleição de 2002 reverter a tendência outrora dominante expressa nas eleições de 1989, 1994 e 1998, na qual Lula obteve expressiva votação nos setores da “classe média” (funcionários públicos, intelectuais, estudantes, pessoal organizado em sindicatos, ou seja, o “setor médio da classe trabalhadora”) e baixa votação entre os mais pobres, ou seja, “os setores menos esclarecidos e mais desfavorecidos”, que demonstravam, por exemplo, “maior hostilidade às greves” (SINGER, 2012, p.157), revelando uma tendência de “conservadorismo popular”.

II – A reedição do fenômeno do lulismo na eleição de 2006 refletiu uma tendência de “aumento da autoestima” e “da confiança de que o Brasil iria melhorar”, especialmente por parte dos eleitores de classe popular (idem, p. 63), somado aos efeitos provocados pelo Programa Bolsa Família (PBF) que teve influência nos votos de Lula naquele ano

(SINGER, 2012, p. 64). Isto permitiu uma troca de base do lulismo. “[...] Lula teria deixado um eleitorado tipicamente urbano e escolarizado por um francamente popular”, fazendo com que o ex-presidente tivesse “[...] particular sucesso no Nordeste e no Norte, ao passo que a votação do PT continuou relevante no Sudeste e no Sul” (SINGER, 2012, p. 74).

III –Desde o seu surgimento no início dos anos de 1980, até as eleições de 2002, o Partido dos Trabalhadores vinha obtendo melhor desempenho nas zonas mais urbanizadas e industriais do Brasil, por conseguinte, o PT não teria imediatamente acompanhado o ex-presidente em sua troca de base. Dessa forma, de acordo com Singer (2012, p. 25), o lulismo se torna “[...] uma força nova em 2006, a qual aderiu ao PT lentamente, mas acabou por tomar conta do partido, que por seu turno, já vinha mudando de orientação programática desde 2002”. No entanto, depois de 2002, o PT “passa a ter menos força relativa na classe média, nos eleitores de alta escolaridade, no Sul/Sudeste e nas capitais das regiões mais ricas, cuja aceitação o caracterizava desde a fundação”. Em contrapartida, o partido ampliou de forma “[...] significativa o suporte entre os eleitores de baixa renda, de baixa escolaridade no Norte/Nordeste, nas metrópoles periféricas e no entorno das capitais”. Portanto, o PT vai na mesma direção do lulismo, tornando-se um partido popular (SINGER, 2012, p. 116-117).

IV- A adoção por Lula, durante o seu primeiro governo, de uma política macroeconômica baseada no tripé “[...] metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário nas contas públicas foi resultado de uma decisão política e ideológica”. Esta mudança político-ideológica, segundo Singer (2012, p. 74-75) representou o afastamento de seu governo em relação a importantes aspectos “[...] do programa de esquerda adotado pelo PT até o fim de 2001”, além de também assegurar um “[...] elemento vital na conquista do apoio dos mais pobres: a manutenção da ordem”.

V – Tendo como pano de fundo ou base a ortodoxia econômica, Lula conseguiu construir uma “substantiva política de promoção do mercado interno para os menos favorecidos”, em particular, uma fração de classe denominada de “subproletariado”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Subproletários são aqueles que oferecem sua força de trabalho no mercado sem encontrar que esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais “(Paul Singer apud André Singer, 2012, p.77).

Sendo que fazem parte desta categoria: “[...] empregados domésticos, assalariado de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (SINGER, 2012, p. 77).

VI – O lulismo, provocou um reposicionamento dos demais segmentos político-ideológicos, uma vez que, o discurso de Lula pró-estabilidade “[...] tirou a plataforma política por meio da qual a direita mobilizava os mais pobres, sobrando-lhe apenas o recurso às denúncias de corrupção, assunto limitado à classe média” (SINGER, 2012, p. 80). O fenômeno do lulismo, também contribuiu para substituir a “[...] polaridade esquerda/direita, empurrada para o fundo do palco, pela dicotomia Estado popular e elites antipovo. Dessa maneira, tendo como principal sustentáculo a camada subproletária, “Lula obteve autonomia similar à de Luís Bonaparte”, ou seja, passou a desempenhar o “papel de juiz acima das classes”. E com esta autonomia, de acordo com Singer (2012, p. 82) “Lula cria um ponto de fuga para a luta de classes, que passa sobretudo no segundo mandato, a ser arbitrada de cima, ao sabor da correlação de forças”.

Esta interpretação de composição do bloco no poder descrita por Singer (2012) e Alves (2014) não é compartilhada por Rodrigo Teixeira e Eduardo Pinto (2012). Para estes últimos:

[...] o regime de política macroeconômica durante o governo Lula foi a expressão dos movimentos contraditórios desenvolvidos no aparelho de estado que, mesmo parecendo caóticos e contraditórios no curto prazo, são a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco no poder. A variável-síntese do processo foi a taxa de juros (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 927)

Em defesa de sua tese da hegemonia da fração bancário-financeira, Teixeira e Pinto (2012, p. 927) argumentam que “[...] o poder político da fração bancário-financeira [...] se materializa por sua representação no 'centro de poder' do sistema estatal brasileiro: o Banco Central”. Os referidos autores também sustentam que:

[...] o poder econômico dessa fração bancário-financeira [...] pode ser observado pelas elevadas taxas de lucros dos grupos econômicos dos segmentos bancário-financeiro [...] o poder ideológico da citada fração [...] conseguiu incorporar de forma incontestável ao conjunto da sociedade a ideia

de que o combate à inflação deve ser realizado a qualquer custo e, [...] com um único instrumento: a taxa de juros elevada (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 927-928).

Teixeira e Pinto (2012, p. 932), portanto, refutam a hipótese defendida por Singer de que “[...] o apoio do subproletariado ao governo de Lula teria vindo por um lado das políticas de redistribuição de renda e por outro lado da manutenção da política econômica (sem rupturas), atribuindo a esse subproletariado um caráter conservador [...]”. Segundo estes autores:

Acredita-se ser questionável afirmar o caráter conservador do subproletariado com respeito à política macroeconômica, em particular por ele constituir-se de uma parcela da população em grande parte imune à propagação da ideologia das doutrinas econômicas ortodoxas pelo bombardeio diário da grande imprensa, seja por não ser leitora assídua de jornais e revistas conservadoras de grande circulação, seja pelos debates macroeconômicos não serem de fácil compreensão para a ampla maioria da população (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 932)

Em contrapartida, para eles é mais plausível dizer que “[...] a manutenção da política macroeconômica de FHC não foi um fator que contribuiu para o realinhamento eleitoral deste grupo, mas sim para o realinhamento das elites hegemônicas do bloco no poder” (Teixeira; Pinto, 2012, p. 933). Sendo assim, o subproletariado de fato assumiu o seguinte papel em relação ao lulismo e ao bloco no poder:

O apoio do subproletariado ao governo Lula, conseguido com os programas de transferência de renda e o aumento do salário mínimo, ao lado da manutenção da política econômica, possibilitou a manutenção da dominação da fração bancário-financeira no bloco no poder. Mais que isso, completou-se o processo de legitimação uma vez que a hegemonia restrita da fração bancário-financeira, durante o governo FHC, torna-se uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 934).

O estudo de Teixeira e Pinto (2012), no entanto, reconhece que ao final do segundo governo de Lula ocorreu uma alteração no interior do bloco no poder, de tal forma que, a correlação de forças entre a fração bancário-financeira e as frações

ligadas ao setor exportador de commodities e a indústria nacional sofreu algumas mudanças.

Apesar da manutenção e da legitimidade do bloco no poder durante o governo Lula, nos dois últimos anos de seu mandato, notadamente após a profunda crise internacional de 2008, começaram a aparecer mudanças mais estruturais no bloco no poder brasileiro, potencializando fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira, em virtude do fortalecimento de outras frações (segmentos exportadores de commodities e de parte da indústria nacional que passou a recuperar-se em termos absolutos) e dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 934).

Outra importante mudança provocada pelo Lulismo, de acordo com Alves (2014, p. 176), afetou substancialmente o PT, já que este partido:

[...] deslocou para fora de sua base de representação social e política, setores da classe média assalariada, principalmente, os trabalhadores públicos, indignados com a Reforma da Previdência Social no primeiro governo Lula. Desta dissidência política (e social) surgiu o PSOL. Entretanto, o PT preservou o apoio social e político da velha classe operária organizada, interessada no crescimento da produção e consumo, formalização do mercado de trabalho e aumento do salário-mínimo.

Para Bastos (2012), também é possível perceber uma relação direta entre as mudanças econômicas ocorridas no Brasil da década de 1990 e início da década de 2000 e as mudanças na estrutura da base social do PT neste mesmo período.

Um motivo, entretanto, mais fundamental talvez seja que a própria base social tradicional do petismo alterou-se em razão da redução até certo ponto estrutural do emprego industrial e da sindicalização durante a experiência liberal da década de 1990. O próprio PT ficou mais dependente da base social do lulismo, entendido com um ideário, personalizado pelo líder carismático (mas vinculado a tendências partidárias), que tem como meta reduzir a desigualdade e a exclusão, sem apontar para um horizonte além do capitalismo e sim, para ampliar direitos dentro do capitalismo – inclusive o direito de participar de um “mercado de massas”. [...]. Com o tempo, a base social interpelada pelo lulismo parecia deixar de formar-se principalmente pelo trabalhador do ABC paulista (ou da indústria em geral) e funcionários públicos, deslocando-se para grupos sociais muito mais vulneráveis à instabilidade econômica: o trabalhador em serviços, às vezes com baixíssima produtividade e renda e para o trabalhador do campo ou de pequenas cidades, muito próximo da agricultura familiar (BASTOS, 2012, p. 797-798).



Além de provocar mudanças na estrutura ideológica e na composição da base social do PT o lulismo também provocou mudanças no comportamento dos movimentos sociais. Nesse sentido, Oliveira (2010, p. 25) argumenta que:

Já no primeiro mandato, Lula havia sequestrado os movimentos sociais e a organização da sociedade civil. O velho argumento leninista-stalinista de que os sindicatos não teriam função num sistema controlado pela classe operária ressurgiu no Brasil de forma matizada. Lula nomeou como ministros do Trabalho ex-sindicalistas influentes da CUT. Outros sindicalistas estão à frente dos poderosos fundos de pensão das estatais. Os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política. Mesmo o MST vê-se manietado por sua forte dependência do governo, que financia o assentamento das famílias no programa de reforma agrária.

Outros componentes devem ser considerados no que se refere às mudanças ocorridas na trajetória político-ideológica do partido dos Trabalhadores (PT). De acordo com Lopes (2016), o PT caminhou de um perfil de discurso classista e independente para um discurso pluriclassista liberal-democrático. E como se deu esta mudança? Segundo este autor:

[...] o discurso político do partido dos Trabalhadores construído no processo de formação e vigente até meados da década de 1980, que propugnava a Independência de classe, o caráter tácito das eleições e das instituições burguesas, além da defesa de um indefinido socialismo, foi velozmente assumindo outros contornos políticos, já muito perceptíveis no final da década de 1980 e principalmente no decorrer da década de 1990. A centralidade o do classismo, isto é, da representação das necessidades históricas dos trabalhadores numa formação social capitalista subordinada, como é a brasileira, transformou-se num discurso conciliador, sustentando o pluriclassismo democrático como um valor universal a ser fielmente reproduzido no interior das instituições democrático-burguesas. Esse “desbotamento classista do PT, por sua vez, desobstruía o caminho para a sua social-democratização (LOPES, 2016, p. 149).

Esta caminhada não deixa de expressar uma modalidade de “transformismo” nos moldes gramscianos, sincronizando o partido com o movimento de “revolução passiva” que estava em andamento no país desde o final da Ditadura Militar e que já havia enquadrado aos interesses das elites tanto o PMDB quanto o PSDB. De acordo

com o referido autor, alguns fatores ou elementos aceleraram o movimento do partido em direção ao reformismo: a) a burocratização do partido, que se transformou em uma máquina controlada por um “núcleo duro” (a corrente Articulação), processo este acelerado com o esvaziamento e extinção dos núcleos de base do partido, distanciando os quadros dirigentes do partido das bases de trabalhadores e militantes (LOPES, 2016); b) “A crise e o desmoronamento dos países socialistas do Leste Europeu ocasionando um efeito ideológico e político catastrófico para o movimento operário mundial” (LOPES, 2016, p. 150).

Por conta desse transformismo, ao longo da década neoliberal de 1990 o PT foi afinando um “novo discurso” com intenções de contemplar “toda a sociedade” (discurso policlassista), o que incluiu não somente os trabalhadores, mas também diversas frações da burguesia industrial interna que estavam sofrendo prejuízos decorrentes da política neoliberal. Essa estratégia policlassista passou a se articular em torno de um projeto que retomou o discurso nacional-desenvolvimentista de forma repaginada e renovada:

[...] os dirigentes petistas irão articular um conjunto de “forças sociais e políticas” para organizar um amplo “movimento cívico” (um pacto nacional) contra uma inserção subordinada” e a “desnacionalização”, em defesa da “nação soberana”, da “produção” e do “desenvolvimento econômico nacional”, coordenado, incentivado e protegido pelo Estado. Por conseguinte, o discurso petista foi apurando até converter-se num projeto neonacional-desenvolvimentista (LOPES, 2016, p. 151-152).

Para as esquerdas, de acordo com Oliveira (2010) o lulismo teve um significado singular. Além de grande parte dela ter sido quase anulada, já que o PT e Lula tornaram-se os protagonistas e interlocutores desse espectro político-ideológico, criticar o governo poderia significar que as esquerdas estariam fazendo o jogo das elites desgastando e reforçando a instabilidade política do país e o próprio governo de Lula:

Nas condições em que se deu, a vitória eleitoral anula as esquerdas no Brasil. Toda crítica é imediatamente identificada como sendo de “direita” - termo inadequado para defender um governo que tem na

direita pilares fundamentais, do pequeno PP a setores do PMDB, como os de Jader Barbalho e José Sarney. Um rancor surdo torna difíceis as relações entre a esquerda independente e o PT e, em particular, o governo Lula. Por outro lado, a mídia, sobretudo os grandes jornais, segue atacando o governo com ferocidade, o que contribui para confundir a crítica da esquerda com a crítica da própria imprensa. O principal partido de oposição a Lula, o PSDB, esfrangalhou-se – e também confunde toda a crítica com suas posições (OLIVEIRA, 2010, p. 25)

Considera-se também relevante para o entendimento do caráter cada vez mais regressista e de reformismo fraco dos governos Lula/Dilma o gradual aumento do peso da aliança governista do PT com o PMDB. Tal aliança desenhada por Lula ao longo de seu segundo mandato presidencial uniu o novo reformismo neopopulista e a velha política de perfil elitista-oligárquica, personificada pelo PMDB.

A engenharia política do Lulismo construiu um arco pragmático de governabilidade da ordem burguesa de cariz reformista, aliando [...] com o PMDB, representação política meramente interessada na preservação de interesses oligárquicos de lideranças regionais. O PMDB é a própria expressão do sistema político oligárquico no Brasil. A aliança política PT-PMDB permitiu no governo Lula e Dilma, a governabilidade da frente política neodesenvolvimentista por meio do jogo da barganha política no Congresso Nacional (ALVES, 2014, p. 176-177).

Particularmente, a eleição de Dilma tendo como vice na chapa o peemedebista Michel Temer atestou o crescimento do peso de um partido que se credenciou como interlocutor dos interesses das elites burguesas, exercendo no interior do bloco no poder um importante papel, uma vez que, ao “[...] fazer-se portador das preocupações do capital, o PMDB bloqueou, dentro da coligação que acabou vitoriosa em 2010, o avanço das correntes que procuravam intensificar o reformismo lulista” (SINGER, 2012, p. 217).

### 3.5 O Governo de Dilma e a continuidade da revolução às avessas

A indicação de Dilma Rousseff como a candidata do presidente Lula, de certa maneira subverteu a lógica interna do PT, uma vez que Dilma fora militante egressa do PDT, vinculada originalmente ao *staff* do ex-prefeito de Porto Alegre, Alceu

Colares. Passando a perna em outros “candidatáveis” históricos do PT, a sua indicação comprovou que o lulismo se sobrepôs ao Partido dos Trabalhadores e que o prestígio político de Lula poderia ser capaz de transferir seu capital político-eleitoral para a candidata ungida por ele. Para tanto, durante a campanha eleitoral, de acordo com Pires (2011, p. 141-142), foi alcunhada a imagem de Dilma como “candidata do lulismo” e a “mãe do povo brasileiro”. Ainda segundo a referida autora, esta construção da imagem da candidata oficial havia sido progressivamente construída por Lula a partir de 2008 quando a então ministra Dilma passou a ser apresentada como a “mãe do PAC” (Programa de Aceleração Econômica). Dessa forma, na campanha eleitoral de 2010 o marketing político consolidou a imagem da referida candidata governista em torno do trinômio: “candidata do lulismo”, “candidata das mulheres” e “mãe dos brasileiros”.

[...] parece-nos claro que Dilma foi apresentada como candidata do lulismo. Dilma igual a Lula e o governo de Dilma igual ao governo de Lula. Aliás, a candidata foi apresentada como portadora de prestígio próprio, afinal, era a responsável, depois de Lula, pelo sucesso do governo. Nesse sentido, foi interessante perceber que apenas no primeiro programa Dilma diz: “por isso eu me orgulho tanto de ter participado de seu governo. E quero continuar e fazer avançar a sua obra”. Nos demais programas, o seu/sua foram substituídos pelo nosso governo e nossas obras. Em nossa visão, o epíteto Mãe do povo mostrou-se um recurso retórico – construído no interior da cultura – muito eficaz do ponto de vista político, uma estratégia sensível, capaz de apresentar o modelo de bom governo com forte apelo emocional (PIRES, 2011, p. 159).

A campanha presidencial de 2010 no seu primeiro turno revelou algumas surpresas, sendo a primeiras delas o discurso mais progressista de José Serra no início de sua campanha, propondo “[...] uma política social mais audaciosa que a de Lula: duplicação do bolsa-família [...] e aumento real de 10% no salário mínimo em 2011” (SINGER, 2012, p. 213). A outra surpresa se refere ao aparecimento da candidatura alternativa de Marina Silva pelo Partido Verde (PV) “[...] que amealhou a simpatia de uma considerável fatia da seara tucana, em particular os jovens de classe média e até franjas do eleitorado mais popular, menos lulista [...]” (SINGER, 2012, p. 213). No entanto, excetuando estas surpresas, no geral, a disputa eleitoral de 2010 não revelou grandes novidades uma vez que as principais candidaturas representaram essencialmente projetos políticos de manutenção da ordem neoliberal.

As eleições presidenciais de 2010 transcorreram em conformidade com a nova configuração assumida pela hegemonia burguesa durante o governo Lula, pois o processo de disputa e debate foi plenamente determinado pelo horizonte neoliberal. Isto permitiu que além da polarização entre as duas variantes do projeto neoliberal, a moderada, representada pela candidatura governista de Dilma Rousseff (PT), e a extremada, representada pela candidatura de José Serra PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira), prevalecessem os temas caros ao conservadorismo político na campanha eleitoral e emergisse uma terceira grande candidatura de perfil neoliberal, de Marina Silva (Partido Verde). (MACIEL, 2013, p. 1-2)

A vitória eleitoral de Dilma Rousseff no primeiro turno e o enfrentamento com o candidato José Serra (PSDB) no segundo turno, atestou a força do lulismo, como expressão de um reformismo cada vez mais fraco e enquadrado no esquema geral da hegemonia neoliberal, mas, que no enfrentamento com o neoliberalismo extremado do PSDB ainda conseguiu atrair os votos de grande parcela do eleitorado mais progressista, identificado com a esquerda e com os movimentos sociais, em grande parte surgidos na luta contra o regime militar e no período pós-redemocratização.

Tal situação colocou o conjunto da esquerda e os movimentos sociais ainda mais sob a chantagem do “mal menor” (“ruim com Dilma, pior com Serra”), conferindo um apoio militante à Rousseff, porém, sem que esta fosse forçada a assumir qualquer contrapartida em seu programa de governo, prevalecendo apenas o compromisso com a continuidade em relação ao governo de Lula. A espécie de “carta branca” oferecida pela esquerda e os movimentos sociais à candidata governista fortaleceu ainda mais o conteúdo neoliberal de todo o processo de disputa. Estas condições determinaram que a vitória da candidatura petista no primeiro (46,91% dos votos) e no segundo turnos (56,05%) se desse numa situação de deslocamento do eixo político ainda mais para a direita, se compararmos as eleições presidenciais de 2010 com as de 2002 e de 2006; o que favoreceu enormemente a adoção de medidas de caráter neoliberal extremado pelo novo governo logo em seus primeiros dias (MACIEL, 2013, p. 2).

Ancorada numa plataforma político-eleitoral que conseguiu arregimentar especialmente o apoio de expressivos contingentes do subproletariado, a candidata Dilma Rousseff prometeu conciliar os interesses do capital (estabilidade econômica e fiscal, manutenção do crescimento econômico *via* estímulos estatais, política de expansão e estímulo ao crédito e ao consumo, apoio a exportação de commodities e produtos do agronegócio) com as políticas distributivas, de geração de renda, de emprego e inclusão social contemplando assim, tecidos sociais antes excluídos pela

ortodoxia neoliberal. Tudo isso tendo como carro-chefe a defesa de um modelo renovado e reforçado de desenvolvimentismo.

O êxito da candidatura de Dilma Rousseff [...] representou a sobrevivência do lulismo, para além dos mandatos de Lula. Apoiada nos mais pobres, Dilma defendeu a plataforma que interessava à base social subproletária: ampliação da transferência de renda; expansão do crédito popular; valorização do salário mínimo e geração de emprego, tudo sem radicalismo. Não por um acaso, o primeiro item dos “13 compromissos para o desenvolvimento social” divulgados pela campanha “foi eliminar a pobreza absoluta do país”. Em outras palavras, seguir com o aumento dos postos de trabalho e da capacidade de consumo de setores populares, mas sem confronto com o capital, segundo o figurino montado nos dois mandatos anteriores (SINGER, 2012, p. 155).

Consagrada nas urnas como a “herdeira política do Lulismo”, uma vez eleita, “[...] Dilma Rousseff manteve as políticas de Lula: desenvolvimento econômico, medidas distributivas, alianças policlassistas e amplo leque de partidos políticos no Congresso” (REIS, 2014 b, 123).

De acordo com Marques Junior (2013), na transição de 2013 para 2014 o Governo Dilma tentou “[...] assegurar uma taxa de crescimento do PIB acima de 3%, a fim de compensar o desempenho decepcionante da primeira metade do mandato”. E para tanto, os “[...] instrumentos utilizados incluem taxa de câmbio administrada, taxas reais de juros reduzidas, forte intervenção do Governo na economia e política fiscal expansionista” (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47).

Porém, ainda segundo o referido analista, os dados de 2013 e as projeções para 2014 indicavam o seguinte cenário para o último ano do primeiro mandato de Dilma:

A inflação, medida pelo IPCA, tem se mantido ao redor de 6,5% ao ano, sem tendência para o centro da meta, que é de 4,5% ao ano. As projeções para o biênio 2013-14 indicam uma inflação média em torno de 5,8% ao ano, ainda acima do centro da meta. A taxa de crescimento do PIB é relativamente baixa e não se tem sinais de elevação da taxa de crescimento do PIB potencial. As expectativas do mercado e do Fundo Monetário Internacional projetam uma taxa média de crescimento próxima de 2,5% no período 2011- -14. O déficit em transações correntes apresenta tendência de crescimento em 2013, e a projeção para o ano que vem é de um déficit ainda maior. Em 2012, o déficit em conta corrente totalizou US\$ 54,2 bilhões. Para o biênio 2013-14, as projeções indicam um déficit em conta corrente médio de US\$ 76 bilhões (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 47-48).

Outro problema que afetou consideravelmente a economia brasileira e que também agravou o quadro de tendência à estagnação econômica, além de ameaçar o projeto desenvolvimentista em curso, se refere a “desindustrialização”. Segundo Bresser-Pereira (2012, p. 1) “a indústria perde terreno e o país cresce pouco”. E isso se deve a tendência crescente de desindustrialização que vem ocorrendo “[...] desde a década de 1980” por causa “[...] da crise da dívida externa e à alta da inflação” e depois, na década de 1990 “com a abertura comercial e financeira”.

A participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011; o saldo da balança comercial de manufaturados, que era positivo de US\$ 29,8 bilhões em 2006 transformou-se em um enorme déficit de 48,7 bilhões em 2011. O PIB cresceu apenas 2,7% e a principal responsável por este mau resultado foi a indústria que cresceu 0,3% do PIB (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 1).

E causa desse processo de desindustrialização prematura, segundo Bresser-Pereira resulta da “sobreapreciação do real”, ou seja, da grande sobreapreciação da taxa de câmbio no Brasil. A solução poderia estar na adoção de uma política mais firme de depreciação cambial e a adoção mais intensa de medidas protecionistas (política industrial e controle das entradas de capital) em contraposição à política econômica “desprotecionista” que vem sendo adotada desde a abertura comercial das duas décadas anteriores.

O quadro de instabilidade econômica marcado pelo aumento do processo inflacionário e dos gastos públicos objetivando sustentar as políticas sociais compensatórias e os investimentos governamentais para o projeto neodesenvolvimentista, além das repercussões do julgamento do “mensalão” e dos casos de corrupção envolvendo vários ministros e autoridades dos escalões governamentais potencializaram o descontentamento de expressivos contingentes da população do país, tendo como estopim a insatisfação com o aumento das tarifas de transporte público, em várias capitais e resultando nas grandes manifestações (passeatas, protestos, depredações) ocorridas em meados do ano de 2013. Para Maciel (2013), o quadro de crise política consubstanciado nas manifestações de rua de 2013, provocou uma reação institucional, tanto por parte dos partidos políticos e do Congresso Nacional, como também, por parte do governo de Dilma Rousseff.

Neste aspecto quem mais se movimentou foi o governo Dilma Rousseff, propondo um pacto político cuja pauta não foge do receituário neoliberal, apesar de comprometer-se com mais dinheiro para a saúde e a educação e com um plano de mobilidade urbana. Combater a corrupção com maior responsabilidade fiscal e propor uma assembleia constituinte para discutir uma reforma política cuja proposta é fundamentalmente autocrática, como afirmamos no texto acima, só pode soar como uma piada de mau gosto. O Congresso e os partidos também se movimentaram, recusando a PEC 37 e o projeto de “cura gay”, além de aprovar o direcionamento dos royalties do petróleo para a saúde e a educação (MACIEL, 2013, p. 12).

Ainda, de acordo com Maciel (2013), já era possível vislumbrar como desdobramento da conjuntura daqueles protestos, a possibilidade de que os descontentamentos das jornadas de rua de maio/junho/julho de 2013 fossem domesticados e revertidos em luta institucionalizada.

Esta posição pode abrir caminho para uma nova operação transformista, que esvazie o protesto popular e o canalize unicamente para a luta institucional, particularmente para o processo eleitoral de 2014, e reponha o neoliberalismo moderado e o lulismo como mecanismos de manutenção da hegemonia burguesa nas atuais condições. Diante desta possibilidade, já há no governo e no PT quem defenda a restauração de um lulismo sem intermediários, como a candidatura de Lula à presidência já em 2014. Diante deste quadro e sem recusar por princípio o necessário momento da mediação política, os trabalhadores só podem sair desta armadilha se aprofundarem as formas de organização e mobilização desenvolvidas no levante popular e avançarem uma pauta aberta e claramente anti-neoliberal e mesmo anticapitalista. Se o processo político-social se desdobrar neste sentido, podemos afirmar que o atual levante popular marca o encerramento do período histórico iniciado com a eleição de Lula em 2002 e o início de um novo período e de uma nova correlação de forças, que imporá crescentes dificuldades para a manutenção do neoliberalismo e a reprodução da hegemonia burguesa no Brasil. Se não, tudo indica que teremos mais, e pior, do mesmo (MACIEL, 2013, p. 13).

O andamento do quadro eleitoral de 2014, de certa maneira demonstrou que os candidatos com maior expressão de voto no primeiro turno – Dilma, Aécio, Marina e Luciana Genro – conseguiram atrair expressivas parcelas desses descontentes. Muito embora, as candidaturas de Aécio Neves (PSDB) e Eduardo Campos (PSB) – substituído pela candidata à vice de sua chapa, Marina Silva, após a sua trágica morte em acidente aéreo - tenham concentrado suas críticas nos desacertos da economia (crescimento da inflação, desequilíbrio das contas públicas, baixo crescimento econômico) e nos casos de denúncias de corrupção veiculados na mídia,



especialmente a questão do julgamento no STF dos envolvidos no escândalo do mensalão, novamente os rumos da campanha eleitoral levaram a polarização da disputa no segundo turno em torno da disputa entre PT e PSDB após o esvaziamento da candidatura de Marina Silva. E mais uma vez, a candidatura de Dilma conseguiu atrair o apoio – mesmo que crítico – das esquerdas, dos movimentos populares em torno da ideia que seria necessário impedir a volta do “atraso”, do retrocesso, ou seja, a retorno da “direita ao poder”.

A vitória eleitoral de Dilma Rousseff na eleição presidencial de 2014 – mesmo que por pequena margem de votos – foi especialmente marcante no Nordeste, no Norte e nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, indicando mais uma vez o peso do voto do “subproletariado” e das camadas sociais beneficiadas de alguma forma pelos programas de inclusão social, tais como, o Bolsa-Família, FIES, PRONATEC, Ciências sem Fronteira e obras do PAC.

Diante deste quadro de mudanças ocorridos tanto no lulismo - enquanto estilo de fazer política e gerir o Estado -, quanto no PT, enquanto referência político-histórica emblemática para as esquerdas e os movimentos sociais, nos parece adequado utilizar a avaliação feita por Maciel (2011) que percebeu tais mudanças como expressões de um “transformismo”.

Para o referido autor o transformismo é entendido como categoria gramsciana associada à revolução passiva, sendo, por conseguinte, uma das formas de encaminhamento (método) “das modificações moleculares”. Ou seja, para Maciel (2011, p. 63), desde o período de 1977-1982 (período da distensão política em direção à redemocratização) opera-se no Brasil um movimento “transformista” orquestrado pela “autocracia burguesa” que tem exercido um efeito “passivador” sobre o movimento social das classes subalternas. Sendo assim, o transformismo além de domesticar os movimentos sociais restringiu a construção de movimentos político-partidários e sociais numa perspectiva articulada de contra hegemonia à ordem burguesa. Mesmo experiências históricas como a do PT e a CUT, como movimentos originados da luta sindical e de diversas categorias de trabalhadores sucumbiram aos vícios do eleitoralismo, corporativismo, cooptação política, burocratismo e outras mazelas presentes no cenário político nacional.

Em relação às classes trabalhadoras e seu movimento sociopolítico o movimento transformista exercido pela autocracia burguesa e os governos de transição “lenta, gradual e segura” foi mais complexo e lento. Complexo por que demandou o esvaziamento do seu conteúdo anti-autocrático principalmente por meio da modelagem da arena da disputa política e não de sua incorporação aos seus grupos dirigentes; lento por que seus resultados definitivos só vieram a se concretizar no governo Lula. Portanto, um movimento transformista de tipo distinto, ampliado, por que baseado num complexo e articulado conjunto de operações institucionais que ao formatar a arena da disputa política, ou seja, delimitar o terreno em que as forças anti-autocráticas teriam que se mover, determinou a degeneração de sua práxis e, consequência inevitável, a desfiguração de seu projeto político (MACIEL, 2011, p. 63).

Portanto, para Maciel (2011) o governo de Lula representou a concretização de um movimento transformista que faz parte da dinâmica de uma revolução passiva em curso no nosso país e que afeta diretamente os rumos dos movimentos sociais e dos partidos políticos, especialmente os do campo ideológico da esquerda.

### 3.6 O enigma da esfinge lulista-petista: “Decifra-me ou devorarei a esquerda e os movimentos sociais” (revolução passiva, hegemonia às avessas, neopopulismo, neodesenvolvimentismo e manutenção da herança neoliberal)

Decifrar a natureza e o significado político-ideológico do lulismo constitui uma tarefa difícil, especialmente para os intelectuais e militantes vinculados as lutas sociais e ao campo ideológico da esquerda em nosso país, uma vez que, a chegada de Lula ao poder carregou consigo as expectativas de mudanças e demandas sociais reprimidas desde o longo período da ditadura militar e personificadas em episódios como a campanha das diretas já (1984) a Assembleia Constituinte de 1987 e a Constituição de 1988, as eleições diretas de 1989 (a disputa entre Lula e Collor), o impeachment de Collor (1992) e as reformas neoliberais provocadas pelo Plano Real. No entanto, a análise do lulismo, de seu neodesenvolvimentismo e dos fluxos e refluxos ideológicos dos governos petistas (governos de Lula e Dilma) tornam-se cada vez mais necessárias para o entendimento das políticas sociais geradas por estes governos e seus efeitos no contexto das lutas e reformas sociais em nosso país.

Isto posto, parece-nos coerente considerar a interpretação de Francisco de Oliveira (2011) de que o lulismo pode ser exemplo da construção de uma “hegemonia às avessas” típica da era da globalização e que inverte os termos gramscianos da seguinte forma:

Parece que os dominados dominam, pois fornecem a “direção moral” e, fisicamente até, estão à testa das organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais. Parece que eles são os próprios capitalistas, pois os grandes fundos de pensão das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública. Parece que eles comandam a política, pois dispõem de poderosas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Parece que a economia está finalmente estabilizada, que se dispõe de uma sólida moeda e que tal façanha se deveu a política governamental, principalmente no primeiro mandato de Lula [...]. Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a “revolução moral” – derrota do apartheid na África do Sul e eleição de Lula e Bolsa Família no Brasil – que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada (OLIVEIRA, 2011, p. 26-27).

Ademais, Oliveira (2010, p. 26) considera o governo Lula como “[...] a continuação da 'via passiva' na longa e permanentemente inacabada revolução burguesa brasileira”. E no mesmo sentido, Maciel (2011, p. 42-43) considera que na dinâmica do processo de “revolução passiva” em nosso país, a transição da Ditadura Militar para a institucionalidade democrática (1974-1989) ocorreu por meio de “reformas progressivas”, que ao mesmo tempo estabeleceram “liberdades políticas e direitos sociais inexistentes”, mas preservaram “[...] o conteúdo autocrático-burguês do Estado, mesmo que reformado”. E “isto foi possível por que o método das modificações moleculares foi adotado pelo bloco no poder” [...] objetivando “impedir ou abortar as situações de ruptura que pudessem refundar o Estado burguês em novas bases ou mesmo superá-lo revolucionariamente” (MACIEL 2011, p. 42-43).

Inserido no contexto maior da “revolução passiva” em curso no nosso país, o transformismo do PT e de sua principal estrela (liderança) política, Lula, enveredou para a construção do neopopulismo lulista que transformou Lula no novo “pai dos pobres” e o PT num partido de massas, com forte apelo no eleitorado mais pobre (subproletariado), das zonas urbanas periféricas e das regiões norte e nordeste do país, turbinado pela política econômica neodesenvolvimentista que concilia os

interesses do agronegócio e da exportação de commodities; preserva os interesses do capital financeiro e dos grandes oligopólios nacionais e transnacionais, e, ao mesmo tempo, promove políticas de inclusão social e de renda mínima, estimulando o consumo no mercado interno. Este transformismo também garantiu a formação de um bloco no poder que concilia os interesses de diversas frações de classe: setor financeiro, burguesia interna ligada ao agronegócio e exportação de commodities e setor industrial, garantindo essencialmente a manutenção da ordem capitalista e a continuidade do modelo liberal periférico (MLP).

Em termos de conclusão, Oliveira (2010, p. 369) no artigo denominado “O avesso do avesso”, argumenta que o lulismo enquanto exemplo de regime político avalizado por uma intensa participação social – semelhante ao movimento de destruição do apartheid realizado pelo Congresso Nacional Africano (CNA) – ao chegar ao poder pratica “políticas que são o avesso do mandato de classes recebido nas urnas”. Consequentemente, o referido autor, percebe como desdobramentos do governo de Lula:

a) Seguindo um rumo semelhante ao de Collor e FHC, de continuidade do ciclo neoliberal, o governo de Lula, segundo Oliveira (2010, p. 375) fez “[...] aumentar a autonomia do capital, retirando das classes trabalhadoras e da política qualquer possibilidade de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática”.

b) Oliveira (2010, p. 375) considera a questão do “desaparecimento das classes sociais”, uma vez que “[...] o operariado formal é encurralado e retrocede, em números absolutos, em velocidade espantosa, enquanto seus irmãos informais crescem do outro lado também de maneira espantosa [...]”.

c) Na avaliação de Oliveira (2010) as classes dominantes ou burguesia “[...] transformaram-se em gangues no sentido preciso do termo [...] com notícias de investigações, depoimentos e prisões [...] de banqueiros, financistas, executivos [...]”. Por isso, Oliveira (2010, p. 375-376) sentencia que: “A corrupção campeia de alto a baixo”.

E quanto ao perfil de Estado lentamente construído ao longo das décadas de 1990 e 2000, consideramos coerente a caracterização-síntese elaborada por Alves (2014) a respeito da experiência brasileira de Estado de matiz neoliberal, ou seja, uma complexa estrutura política de dominação que combina o velho e o novo sob à égide do capital financeiro.

A título de síntese, podemos caracterizar o Estado neoliberal brasileiro – em sua dimensão restrita de sociedade política (incluindo a estrutura burocrático-administrativa) - como sendo constituído (1) por um Estado oligárquico corporativo que nas últimas décadas de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo se modernizou no sentido da adoção da gestão toyotista acoplada às novas tecnologias informacionais, que apenas promoveram a racionalização de procedimentos e controle, sem alterar a cultura autoritária da administração pública. O Estado neoliberal é um Estado político constrangido pelo capital financeiro (por exemplo, o sistema da dívida pública), sendo mantido no plano macroeconômico, pelo tripé neoliberal (câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário). Ao mesmo tempo, como pilar estrutural da nova ordem capitalista financeirizada, preservou-se o sistema político oligárquico e adotou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] que constrange o orçamento público priorizando o pagamento da dívida pública. Finalmente, o Estado neoliberal é um Estado político historicamente patrimonialista permeável aos interesses privados dos grandes grupos econômicos e das oligarquias regionais [...] (ALVES, 2014, p. 158-159).

Portanto, cabe discutir no próximo capítulo como a tal “política às avessas” realizada pelo neopopulismo lulo-petista, sendo essencialmente uma modalidade de “revolução passiva”, afetou e ainda afeta a concepção e implementação das políticas educacionais, especialmente aquelas voltadas para o ensino profissional.

## **CAPÍTULO 4 PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO NEOLIBERAL NOS GOVERNOS DE FHC, LULA E DILMA**

Este capítulo discute as mudanças e permanências no âmbito das políticas de educação profissional em nosso país ao longo dos governos de Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff, focando na análise da relação destas políticas com o processo de expansão do ideário neoliberal. Também, neste capítulo se discute a gênese do PRONATEC inserido no contexto de aumento da demanda por profissionalização do ciclo neodesenvolvimentista e neopopulista iniciado no governo de Lula e que se prolongou – apesar dos percalços econômicos – ao longo do primeiro governo de Dilma Rousseff.

### **4.1 O Governo de Fernando Henrique Cardoso e as novas diretrizes para a Educação Profissional sob a lógica da reforma do Estado**

As adoções de uma agenda neoliberal ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso além de afetar diretamente a esfera econômica por meio das diretrizes do Plano Real também alterou profundamente a lógica de funcionamento do aparelho de Estado. Através da reforma implementada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira ocorreu “[...]uma série de mudanças que adequaram o Estado brasileiro ao modelo de Estado mínimo neoliberal” (COSTA, 2013, p. 100). Este movimento afetou diretamente a esfera das políticas públicas educacionais, uma vez que, “[...] induziu o estabelecimento de políticas educacionais que promoveram a captação das chamadas fontes alternativas para o funcionamento da educação, fazendo uso das parcerias público-privadas, bem como do trabalho voluntário” (COSTA, 2013, p. 100).

Esta nova concepção de Estado mínimo, de acordo com Costa (2013), além de exercer influência sobre as políticas públicas, redimensionou e estrutura do aparelho de Estado, bem como, as suas funções:

A reforma do Estado vem se implementando desde 1995 e tem influenciado desde a concepção até a implementação das políticas públicas, em todos os setores. Conforme o plano diretor do Ministério da Reforma do Estado (doravante, MARE), a partir desse fundamento, estabeleceu-se o fracionamento de suas funções, dividindo-as em quatro setores. Ocorre que, dos quatro setores, dois permaneceram como responsabilidade exclusiva do Estado: outro se situa como serviço fora do âmbito estatal: produção de bens e serviços para o mercado; e, um setor se delinea como campo de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e o mercado: serviços não exclusivos (COSTA, 2013, p. 100).

Na esfera dos serviços não exclusivos, segundo Costa (2013), estão incluídas “[...] as funções estatais que, na verdade, referem-se à materialização de direitos sociais”. Nesse setor, “[...] o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas [...] são exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus” (COSTA, 2013, p. 101). Dessa maneira, a educação situa-se “[...] como um serviço não exclusivo do Estado, portanto, trata-se de um setor em que ele atua simultaneamente a outras organizações públicas não estatais e privadas” (COSTA, 2013, p. 103).

Por conseguinte, tendo como principal referência a nova perspectiva de um Estado enxuto, que transfere e descentraliza funções, com base num modelo de gestão e numa perspectiva empresarial e privatizante, a reconstituição histórica das mudanças ocorridas no âmbito das políticas de educação em nosso país ao longo dos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, prioriza três importantes vieses que consideramos essenciais para a análise e compreensão dessas políticas geradas no referido período: 1) a relação das políticas educacionais com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e sob efeito da doutrina neoliberal; 2) as reformas educacionais sob a lógica da racionalidade econômica; 3) O papel desempenhado pelo PLANFOR na questão da empregabilidade e no remodelamento da noção de qualificação/requalificação da força de trabalho nacional.

#### 4.1.1 Políticas educacionais e novas demandas do mundo do trabalho sob a égide da racionalidade neoliberal

As mudanças ocorridas no âmbito produtivo relacionadas ao avanço do modelo flexível de produção impuseram novas demandas ao mundo do trabalho. A

“[...] crescente incorporação de ciência e tecnologia, com vistas ao aumento da produtividade”, os “novos princípios científicos” que permitiram a “criação de novos materiais e equipamentos” e também, a substituição dos “processos de trabalho de base rígida” pelos “de base flexível”, além do avanço nos “sistemas de comunicação” que “passaram a interligar o mundo da produção” (KUENZER, 1999, p. 128-129) afetaram diretamente o ambiente da produção demandando um novo perfil de trabalhador que pode ser assim descrito:

O novo discurso refere-se a um trabalhador de novo tipo, para todos os setores da economia, com capacidades intelectuais que lhe permitam adaptar-se à produção flexível. Dentre elas, algumas merecem destaque: a de comunicar-se adequadamente, através do domínio de códigos e linguagens incorporando, além da língua portuguesa, a língua estrangeira e as novas formas trazidas da semiótica; a autonomia intelectual, para resolver problemas práticos utilizando os conhecimentos científicos, buscando aperfeiçoar-se continuamente; a autonomia moral, através da capacidade de enfrentar novas situações que exigem posicionamento ético; finalmente a capacidade de comprometer-se com o trabalho, entendido em sua forma mais ampla de construção do homem e da sociedade, através da responsabilidade, da crítica e da criatividade (KUENZER, 1999, p. 129).

Este novo perfil de trabalhador pautado em atitudes de maior comprometimento e proatividade com relação ao cotidiano da empresa, seja no seu desempenho individual, seja no trabalho em equipe, exigindo dele também criatividade e capacidade de improviso diante de situações diversificadas no local de trabalho ou passam a demandar novos eixos de formação de trabalhadores. No entanto, estas novas demandas de formação não são asseguradas para todos uma vez que se materializa a “[...] oferta de oportunidades de sólida educação científico-tecnológica para um número cada vez menor de trabalhadores incluídos, criando estratificação inclusive entre eles” (KUENZER, 1999, p. 129). Dessa maneira, para Kuenzer (1999), cria-se “[...] um grande contingente de trabalhadores precariamente educados, embora ainda incluídos, porquanto responsáveis por trabalhos crescentemente precarizados”. E fora desse esquema ou da esfera dos trabalhadores incluídos, constitui-se “uma grande massa de excluídos, que cresce a cada dia, resultante do próprio caráter concentrador do capitalismo, acentuado por este novo padrão de acumulação” (KUENZER, 1999, p. 130). Em suma: configura-se aquilo que Kuenzer denomina como “tese da polarização das competências”.



Ainda segundo a mesma autora, o modelo de qualificação profissional que se coaduna com estas novas exigências do setor produtivo passa a funcionar com base em “[...] conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais que permitam ao cidadão-produtor trabalhar intelectualmente, dominando o método científico”, devendo assim, “[...] ser capaz de se utilizar de conhecimentos científicos e tecnológicos, de modo articulado para resolver problemas da prática social e produtiva” (KUENZER, 1999, p. 130).

Além das novas exigências demandadas pelo mundo do trabalho, reconfigurado pelas mudanças ocorridas no âmbito da reestruturação produtiva e do modelo de produção flexível decorrente desta, o avanço do capitalismo neoliberal, de acordo com Silva (1999, p. 78-79), provocou um rompimento dos “[...] vínculos que ligavam a esfera da educação às atividades públicas da vida adulta”. Para ele, nas fases anteriores à onda neoliberal tinha-se a perspectiva da “educação para o trabalho e para a cidadania”, postura esta que está sendo substituída pela solução neoliberal de “radicalizar o nexo entre a educação e suas funções puramente econômicas”. Dessa forma, a educação tende a ser cada vez mais considerada uma mercadoria, portanto, sob a lógica da produtividade e do retorno de lucro deve favorecer, especialmente, as empresas capitalistas. Daí também a necessidade de se moldar a educação de tal forma que ela esteja voltada prioritariamente ao atendimento dos interesses das corporações empresariais. E para tanto, torna-se vital ao capitalismo uma nova mentalidade e uma nova cultura que extrapole o âmbito restrito do local de trabalho:

O sucesso do novo capitalismo depende da criação de uma nova cultura mais ampla, centrada precisamente nos valores e nos objetivos da nova dinâmica da produção e do consumo. A criação dessa cultura depende, por sua vez, de um processo educativo e pedagógico que, no contexto de um projeto de hegemonia, não pode ficar estrito à esfera do trabalho propriamente dita. Esta ação, de forma talvez não observada em fases anteriores do capitalismo, uma pedagogia mais ampla, que extrapola o âmbito educacional e o âmbito do local de trabalho [...] (SILVA, 1999, p. 79).

Além desta intervenção indireta, que remete ao estabelecimento de uma nova “cultura” ou mentalidade que alcança a subjetividade do sujeito – indivíduo percebido no contexto neoliberal como trabalhador/consumidor -, também se manifesta de forma direta uma “[...] intervenção pedagógica e curricular das grandes empresas quando

estas “compram ou adotam escolas e desenvolvem um currículo baseado nos seus produtos e valores [...]” (SILVA, 1999, p. 79), trazendo transformações para o local e provocando visíveis consequências para a educação, as quais Silva visualiza da seguinte forma:

O que está acontecendo hoje, dada a hegemonia da visão de mundo do novo capitalismo, é que as estratégias empresariais de gerência estão afetando diretamente a educação. As reformas neoliberais têm sido alguns dos principais canais dessa transferência da lógica empresarial para o campo educacional [...]. Na verdade, não se trata apenas de transferência de estratégias gerenciais, mas de transferência de uma mentalidade gerencial para a própria esfera do currículo e da pedagogia (SILVA, 1999, p. 80).

Por conseguinte, nesta fase de hegemonia neoliberal busca-se produzir “[...] um tipo de pessoa que seja compatível com seus valores e objetivos [...] uma nova identidade, uma nova subjetividade” (SILVA, 1999, p. 80) capaz de tornar a lógica econômica capitalista “uma verdadeira e completa visão de mundo” (SILVA, 1999, p. 82).

Para Frigotto (2009, p. 69), formula-se então a partir dessa hegemonia neoliberal uma:

[...] concepção educativa alienadora, que se ajusta à desmedida do capital em subordinar a ciência e o conhecimento a sua ampliação e reprodução [...] as políticas e a gestão educacional tendem, especialmente em países de capitalismo dependente, a se pautar pelas determinações de organismos internacionais – legítimos representantes do capital mundial”.

Ainda segundo Frigotto (2009, p. 69), esses organismos internacionais “[...] têm forçado políticas focais fragmentadas e a gestão educacional centrada na perspectiva da mercantilização”. Percebe-se também que, a educação profissional na fase do capitalismo neoliberal globalizado passa a desempenhar um papel singular, principalmente nos países capitalistas periféricos e dependentes, uma vez que, deve responder às exigências de uma produção flexível que demanda uma modalidade de trabalhador com perfil também flexível e polivalente.

A formação profissional tem sido vista como uma resposta estratégica, mas polêmica, aos problemas postos pela globalização econômica, pela busca da qualidade e competitividade, pelas transformações do mundo do trabalho e pelo desemprego estrutural. Vários estudos afirmam que a inserção e o ajuste dos países dependentes ao processo de globalização e de reestruturação produtiva, sob uma nova base científica e tecnológica, dependem da educação básica, da formação profissional, qualificação e requalificação (Del Pino, 2002, p. 77).

Também as diretrizes básicas das políticas educacionais, incluindo as de formação profissional implementadas nesses países periféricos, devem se adequar aos critérios definidos pelos organismos internacionais que financiam tais políticas públicas nos países da América Latina (Banco Mundial, BID, UNESCO). Por conseguinte, os instrumentos de definição e regulamentação da política de educação do Brasil da Era FHC, por exemplo, “[...] compreendem a concepção de um paradigma em que se conjugam a racionalidade financeira e a instrumentalização tecnológica” [...] objetivando assim, “[...] assegurar a redução dos custos da educação ao mesmo tempo em que são criados mecanismos de competitividade e produtividade” [...] (Rosar 1999, p. 92-93).

#### 4.1.2 As reformas educacionais de FHC para o ensino médio e a educação profissional: descentralização, controle e privatização

De acordo com o estudo de Ferreira (2009, p. 256) “[...] as reformas empreendidas no governo FHC são caracterizadas, por grande parte dos estudos realizados sobre o período, por práticas descentralizadoras, de controle e privatização”.

Por meio do controle exercido sobre a maioria dos parlamentares do Congresso Nacional, o governo FHC conseguiu aprovar uma série de instrumentos legais que no seu conjunto significaram uma ampla reforma na esfera da educação:

Lei 9.131/95 – resultou de medida Provisória e criou o Conselho Nacional de Educação;  
Lei 9.192/95 – regulamentou o processo de escolha dos dirigentes universitários;

Decreto 2.026/96 – definiu o processo de avaliação de cursos e instituições de ensino superior (instituiu o provão);  
Lei 9.424/96- criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério;  
Decreto 2.027/97 - regulamentou a LDB para o sistema federal de ensino (concebeu e definiu tipos diferenciados de instituições de ensino superior);  
Decreto 2.208/97 – definiu a nova concepção de ensino médio, sua forma de organização e de relação com a formação profissionalizante; [...] (ROSAR, 1999, p. 93).

Este conjunto amplo de reformas no âmbito da educação de nosso país seguiu uma determinada racionalidade econômica, pautada nos parâmetros da ideologia do neoliberalismo. Por isso, para Ciavatta e Ramos (2012, p. 13) o governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser designado como a “Era das Diretrizes” uma vez que, com base no referencial das reformas neoliberais foram geradas diretrizes educacionais cujos destinatários foram “[...] os trabalhadores, os mais pobres que se educam nas escolas públicas”. Para estas autoras, o marco inicial da referida era das diretrizes inicia-se com o governo FHC, em 1994 – demarcado na educação pela lei n. 9.394/96, pelo decreto n. 2.208/97, pelas DCN e pelos PCN do final dos anos 1990 –, estendendo-se até 2011”. Portanto, esta Era das diretrizes prolongou-se até ao final “do governo Lula da Silva e início do governo Dilma Rousseff” (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 13).

As diretrizes educacionais emanadas do governo de FHC se iniciam com a nova LDB e se irradiam em direção as diversas modalidades da educação básica (ensino fundamental, ensino médio, educação profissional de nível técnico).

A aprovação da LDB em 1996 significou, na verdade, somente o início de um movimento de reformas na educação brasileira, que tomou corpo mediante as regulamentações posteriores realizadas na estrutura educacional – no caso da educação profissional, o decreto n. 2.208/97 – e outras no campo conceitual, objetivadas, no âmbito da educação básica, pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, sejam do ensino fundamental, do ensino médio ou da educação profissional de nível técnico. A elaboração dessas diretrizes ficou a cargo da União – com a colaboração do Conselho Nacional de Educação [...] (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 16)

Outro estudo sobre o mesmo período, elaborado por Kuenzer (1999, p. 131) estabelece um paralelo entre a reforma do ensino técnico-profissional por meio do Decreto 2.208/97 e os seus vínculos com as novas demandas do mundo trabalho. O

governo de Fernando Henrique, segundo esta autora, formulou uma reforma no ensino técnico que se antepunha a “[...] que até então vinha oferecendo formação profissional de nível técnico, integrada à educação geral e com equivalência, tendo em vista a continuidade de estudos”.

Analisando aspectos desta reforma do ensino técnico, Kuenzer (1999) enfatiza três importantes questões: I) a reforma sob a lógica racionalidade financeira; II) a quebra do princípio da equivalência; III) a educação profissional como substituta da educação geral.

Para Kuenzer (1999), o Brasil assim como outras economias menos desenvolvidas não conseguiu fugir às diretrizes da “lógica de racionalidade financeira” ditada pelos organismos internacionais nas últimas décadas que “[...] determina o esvaziamento das políticas de bem-estar social através do corte do gasto do governo para atender às necessidades básicas da população que são passadas progressivamente para o setor privado” (KUENZER, 1999, p. 132).

Dessa maneira, à lógica da racionalidade financeira substitui o “[...] princípio da universalidade do direito à educação em todos os níveis”, pelo “princípio da equidade, cujo significado é o tratamento diferenciado segundo as demandas da economia” (KUENZER, 1999, 132-133). Sendo assim, “[...] o investimento na educação passa a ser definido a partir da compreensão de que o Estado só pode arcar com as despesas que resultem em retorno econômico” (KUENZER, 1999, p. 133).

No caso específico do Decreto 2.208/1997, segundo Kuenzer (1999, p. 133), a justificativa mais importante para a sua existência reside no fato de que “o alto custo do ensino técnico”, em especial aquele “oferecido pelos Cefet's e Escolas Técnicas Federais”, - de acordo com o discurso oficial - “[...] não atinge os trabalhadores e se reveste mais de características propedêuticas do que profissionalizantes”.

Com relação ao item II, Kuenzer (1999, p. 135) considera que a reforma do ensino profissional, por meio do Decreto 2.208/1997, traz de volta ao cenário educacional a antiga dualidade estrutural caracterizada pela separação entre educação geral e educação profissional. Ou seja, “[...] a nova proposta dissolve a relação entre a educação geral e a formação profissional no interior do sistema educacional”. Isto implica dizer que “[...] a formação profissional de nível básico, médio

e tecnológico passa a ser objeto de outro sistema; que corre em paralelo e que, para os dois primeiros níveis não exige escolaridade anterior” (KUENZER, 1999, p. 135).

Na prática esta nova formatação do ensino profissional representa a quebra do princípio da equivalência, uma vez que:

[...] a equivalência entre os cursos de nível médio, gerais e profissionais, conquistadas desde a LDB de 1961, desaparece quando o mesmo decreto determina que a continuidade de estudos depende do certificado de conclusão do ensino médio, e os novos cursos profissionais não exigem escolaridade anterior para a realização de cursos de nível básico e médio (KUENZER, 1999, p. 135).

A análise de Kuenzer (1999) com relação ao item III, sustenta que a lógica da racionalidade financeira propõe essencialmente a educação profissional para os que não tiveram escolaridade, por conseguinte, “[...] destinada à qualificação, requalificação e profissionalização de trabalhadores, e ao mesmo tempo, repassando progressivamente às empresas a responsabilidade de prover o ensino supletivo para os trabalhadores [...]” (KUENZER, 1999, p. 136). Dessa forma, Kuenzer, aponta o equívoco de se considerar que “[...] um curso rápido de formação profissional sem escolaridade básica resolve o problema da inserção do trabalhador no mundo do trabalho”, já que se cria a “[...] falsa representação de que se resolve o problema do emprego, através da educação” (KUENZER, 1999, p. 136).

E qual seria a prática recorrente nestes cursos rápidos que passam a falsa ilusão de que o governo estaria fazendo a sua parte?

Kuenzer (1999, p. 136) responde da seguinte forma:

Com cursos rápidos, de baixo custo, com material precário e professores despreparados, as avaliações realizadas a nível nacional apontam para um baixo retorno social quando a clientela é excluída; para os incluídos, os resultados podem ser melhores. Como não se estabeleceu um processo de acompanhamento dos egressos destes cursos, é difícil precisar quantos estão sendo incorporados ao mundo do trabalho [...]

No mesmo sentido, a avaliação de Toledo e Rummert (2009) sobre o Decreto 2.208/1997 considera que este “estabelece uma nítida distinção entre a formação propedêutica e a formação profissional. Desvaloriza a educação básica, não a

reconhecendo como fundamental para a formação científico-tecnológica sólida do trabalhador”. Segundo as referidas autoras:

Os cursos de nível básico acontecem dissociados da rede escolar de educação básica e caracterizam-se por cursos de curta duração, fragmentados, ligados a demandas pontuais, voltadas para o atendimento de uma parcela da classe trabalhadora mais pauperizada, com caráter predominantemente assistencialista (TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 8).

Na prática, segundo estas autoras, o Decreto 2.208/1997 atesta ao mesmo tempo o seu perfil de “política compensatória” e de forte “conteúdo ideológico” uma vez que responsabiliza a “[...] má qualificação do trabalhador pelos altos índices de desemprego” além de “[...] colocar sobre ele a responsabilidade pelo alcance de um padrão de vida com melhor qualidade” (TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 9).

Assim como na educação profissional, o ensino médio de uma forma geral também sofreu mudanças condicionadas pela nova racionalidade econômica fundada na lógica do ideário neoliberal ao longo do governo FHC. Nesta perspectiva, o estudo de Garcia (2013, p.50) mesmo constatando e reconhecendo o crescimento das matrículas ao longo de toda a década de 1990, condiciona este crescimento “[...] mais à universalização do Ensino Fundamental, à melhoria do fluxo escolar nessa etapa de ensino e às exigências do mercado de trabalho do que às políticas específicas para a melhoria de qualidade do Ensino Médio”.

Para a referida autora, o “[...] ensino médio, em boa parte do período observado, prosseguiu com políticas públicas insuficientes que não expressaram sua importância para o desenvolvimento nacional” (GARCIA, 2013, p. 51), faltando, entre outras questões, uma fonte própria de financiamento, semelhante ao que já havia sido implementado no Ensino Fundamental por meio do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Por isso, objetivando minimizar tais carências, segundo Garcia (2013, p. 51) foram implementados durante o governo FHC: a) O Projeto Alvorada, objetivando “[...] reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do país, [...] impulsionando a expansão e melhoria do Ensino Médio em 13 estados das regiões Norte e Nordeste do País.”; b) o ProMED, programa que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com

vistas a [...] proporcionar às unidades da federação recursos financeiros para a implantação da reforma, melhoria da qualidade e expansão da oferta de Ensino Médio”. ; c) o ProEP. Voltado especificamente para a educação profissional e que se constituiu no “[...] principal mecanismo de implantação da denominada reforma prevista no Decreto nº 2208/1997”.

Ainda de acordo com Garcia (2013), em relação às reformas implementadas na política educacional voltada para o ensino médio no decorrer da década de 1990, configurou-se a prevalência dos interesses do mercado de trabalho.

[...] o que predominou em nossa sociedade em relação à educação foi o ideário de que era necessário um Ensino Médio que preparasse para a vida e, com isso se manteve o foco na necessidade de uma formação baseada em competências genéricas e flexíveis, preparando os indivíduos para se adaptarem às demandas do mercado de trabalho, na perspectiva da empregabilidade (GARCIA, 2013, p. 52).

Portanto, as duas questões que passaram a ser relevantes naquele contexto de reformas educacionais da década de 1990 foram as temáticas envolvendo a “empregabilidade” e a “qualificação/requalificação dos trabalhadores”, uma vez que, em decorrência do avanço do processo de reestruturação produtiva e das políticas recessivas inerentes aos planos de cariz neoliberal, incluindo o Plano Real, tornou-se necessário adequar a mão de obra às novas exigências de um mercado de trabalho hostil e cada vez mais excludente. E neste novo cenário o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional) tornou-se uma importante ferramenta que deveria fomentar esta política da empregabilidade associada a promoção de qualificação e requalificação da mão de obra em nosso país.

#### 4.1.3 O PLANFOR e a política da empregabilidade

Na esfera especificamente da formação profissional de nível básico, durante o governo FHC foi concebido e implementado o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional). O PLANFOR entrou em vigor ainda no ano de 1995 objetivando impulsionar os programas de qualificação que estavam sendo financiados



pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb). Ou seja, surgiu como uma diretriz governamental em âmbito nacional objetivando equacionar as questões da empregabilidade e da qualificação da mão de obra.

O PLANFOR foi elaborado como frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do Seguro-desemprego, coordenadas pelo MTE e financiadas com recursos do FAT. O Plano foi uma estratégia de qualificação em massa da força de trabalho, visando o desenvolvimento de competências e habilidades para a ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, o Plano se propôs a colaborar com a modernização das relações de trabalho e com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro (SANTOS, 2004, p. 2).

Quanto à sua gênese, Peixoto (2008) utilizando importante informação de Almeida (2003), vincula a concepção do PLANFOR ao *staff* do então Ministério do Trabalho e de profissionais com vinculação ao SENAI.

Almeida (2003) destaca que na época, o Sr. Paulo Paiva, Ministro do Trabalho, montou uma equipe de trabalho tanto com profissionais que atuavam no SENAI, uma vez que já possuíam experiência na área de formação profissional, quanto com profissionais que possuíam uma trajetória acadêmica e de pesquisa na referida área. O papel dessa equipe residiu na reorganização do sistema de formação profissional do país, fato que resultou na construção do PLANFOR. Essa equipe apontou a necessidade de uma nova institucionalidade nas políticas implementadas pelo governo federal, em que novos atores fossem incorporados no desenvolvimento das ações (PEIXOTO, 2008, p. 61).

De acordo com Manfredi (2002, p. 152), o referido plano tinha como linhas programáticas o desenvolvimento de estratégias destinadas à qualificação/requalificação de trabalhadores jovens e adultos em geral e a sua formação contínua. E no que se refere a sua amplitude, deveria:

[...] envolver as instituições de trabalhadores e patronais, organizações governamentais e não governamentais, escolas técnicas e universidades, institutos de pesquisa [...] um amplo leque de instituições da sociedade civil em um esforço nacional voltado para a qualificação e formação dos trabalhadores (BRASIL. MTb/SEFOR, 1995 apud MANFREDI, 2002, 152).

O estudo realizado por Kruger (2006, p. 110) sobre o referido Plano considera que o PLANFOR, concebido enquanto uma política pública visando qualificar trabalhadores e gerar empregos vinculou-se ao contexto das “[...] políticas neoliberais que tomaram corpo no Brasil a partir dos anos 90, no contexto da globalização do capital e das transformações que paulatinamente foram introduzidas na produção, como necessidade de afirmação da nova fase do capitalismo [...]”.

Dispondo de recursos gerados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), esta política pública também pode ser enquadrada nos parâmetros de interesses do mercado de trabalho e no conceito de “empregabilidade” incorporado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Para Kruger (2006, p. 122), “[...] a proposta do PLANFOR entendida como inovadora pelos elaboradores sintoniza-se com as políticas neoliberais que ratificam a reestruturação produtiva, destruidora de postos de trabalho e causadora de exclusão social sem precedentes”. Dessa forma, o PLANFOR contribui para adaptar o trabalhador a um cenário de mercado de trabalho marcado pela exclusão, pelo trabalho precarizados e para o setor informal da economia:

O Plano, na verdade, qualifica os trabalhadores excluídos do mercado formal, promovendo a adaptação à informalidade, à constituição de “negócios próprios”, que, salvo exceções, só poderão se constituir na periferia do mercado de trabalho. Desenvolve-se, para esses, e para os que conseguem manter-se no mercado formal por necessidade das empresas quanto às “tarefas manuais”, a qualificação rápida, estreita, imprescindível para atuar em atividades subalternas, de acordo com a divisão do trabalho (KRUGER, 2006, p. 122).

Para o Governo Federal, a implantação do referido Plano tornava-se necessária em decorrência das seguintes justificativas: I) atender além daquilo que o sistema S estava efetivamente atendendo; II) a necessidade de envolver empresas, trabalhadores e empresários, além de instituições educacionais, no esforço de qualificação/requalificação através de medidas de descentralização; III) apoiar ou reforçar projetos condizentes com as necessidades profissionais das empresas e/ou demandas dos trabalhadores. Já para Cunha (2005) o referido plano surgiu numa “[...] conjuntura econômica de retração da força de trabalho do parque industrial brasileiro”. Sendo que, para tal conjuntura concorreram fatores como, a concorrência estrangeira desleal vigente no novo quadro de abertura do mercado interno, bem como, a adoção de novas tecnologias de processos e de produtos e privatizações de empresas

estatais, daí resultando um maior contingente de desempregados buscando novas vagas principalmente no setor de serviços.

Outro importante aspecto relacionado ao PLANFOR diz respeito à capacidade do Estado gerencial, em sua lógica de racionalidade financeira, de articular uma ampla rede de entidades públicas e privadas, no entanto, garantindo à iniciativa privada a maior parcela do financiamento público via recursos financeiros originários do FAT.

A análise da configuração desse mercado específico, denominada pelo PLANFOR de rede de educação profissional (REP), evidenciou que em tal mercado, a distribuição do fundo público mediatizada pelo Plano teve como principais favorecidas as entidades privadas. No biênio 1997/1998, por exemplo, o setor privado abarcou 75% dos recursos e qualificou 70% dos trabalhadores atingidos pelo PLANFOR (Planfor, 1997). Dessa forma, vê-se que a participação das entidades públicas na execução do PLANFOR acabou por servir a dois propósitos: legitimar a destinação de verbas públicas para entidades privadas e tornar o FAT uma fonte de recursos para entidades públicas – qualificadas como recursos externos –, desobrigando, de certa forma, o Estado estrito senso de prover integralmente as necessidades orçamentárias de tais instituições (SANTOS, 2004, p.7-8).

O estudo de Kuenzer (2006, p. 888) sobre o PLANFOR considera que apesar da crescente disponibilização de recursos para o custeio desse programa, houve um decréscimo da carga horária dos cursos oferecidos de 150 para 60 horas, por conseguinte, gerando questionamentos quanto a qualidade dos mesmos. Portanto, para a referida autora as “[...] avaliações externas mostraram que o PLANFOR, além do mau uso dos recursos públicos, caracterizou-se pela baixa qualidade e baixa efetividade social”. Kuenzer (1999, p. 889) justifica o referido baixo rendimento deste plano, como desdobramento da precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, devendo-se também, à “[...] desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas”. E quanto ao perfil dos cursos ofertados, ainda segundo Kuenzer (1999, p. 889) a ênfase recaiu sobre aqueles “[...] de curta duração, focados no desenvolvimento de habilidades específicas”.

Quanto aos seus resultados, ou seja, a efetividade e a eficiência deste plano, o estudo de Peixoto (2008), indica os dados apresentados pelo MTE (2007), dando conta de que “[...] entre 1995 e 2001 o PLANFOR atendeu, nos programas de qualificação, em torno de 15,3 milhões de trabalhadores”. Também se constatou “[...]”

um crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo FAT, de R\$ 28 milhões no ano de 1995 para R\$ 493 milhões no ano de 2001”, muito embora, no sentido inverso a carga horária média dos cursos tenha passado de 150 horas para 60 horas, apontando assim, “[...] um primeiro indício da perda de qualidade dos cursos ofertados” (PEIXOTO, 2008, p. 74).

Utilizando dados disponibilizados por Manfredi (2002), Peixoto (2008) aponta relatórios do PLANFOR indicando que em 1995 o total de treinados representava 5% da PEA, enquanto que em 2001 o percentual contemplou 17% da PEA (PEIXOTO, 2008, p. 74). Também informa “[...] que entre os anos de 1997 a 2001 o total de municípios atendidos pelo PLANFOR” que “era de 2.487 e chegou a 4.442 mil”, dados estes que revelam a ampliação do PLANFOR no contexto das diversas regiões e de suas estruturas municipais (PEIXOTO, 2008, p. 75).

Quanto à participação dos diversos atores sociais (sindicatos de trabalhadores, centrais de trabalhadores, sindicatos patronais, Sistema S) constatou-se que “[...] o Sistema S e outras organizações dos empresários apresentaram uma tendência quase sempre contínua de ampliação da participação desses dois grupos nas ações de qualificação no referido período” (GUILHON *apud* PEIXOTO, 2008, p. 75). O referido estudo de Guilhon (2005) citado por Peixoto (2008, p. 75) também argumenta que em 1997 estas entidades empresariais “[...] já representavam juntos, 35% dos treinados e 38% dos recursos, enquanto que em 2000 somavam 51% dos treinados e 53% dos investimentos”. E no sentido contrário, constata-se um recuo da participação de outras entidades de ensino:

Em contrapartida, as universidades, faculdades, fundações e institutos de ensino superior, ainda que tenham representado em 1997 e 1998 45% dos treinados e 41% e 40% dos investimentos, respectivamente, a partir do ano de 1999 houve uma diminuição nessa participação. Em 2000, o número de treinados por essas instituições representava o percentual de 14% e de investimentos em torno de 13%. Isso demonstrou um movimento inverso ao que foi apresentado pelas entidades representativas dos trabalhadores e as organizações patronais, à medida que esses segmentos aumentaram a sua participação (GUILHON, 2005 *apud*, PEIXOTO, 2008, p. 75).

Conclui-se que muito mais do que uma política pública de caráter focal ou circunstancial no âmbito da formulação de políticas para geração de emprego, renda

e estímulo à qualificação, o PLANFOR constituiu importante instrumento de viabilização do novo paradigma de ação do Estado regulador no Brasil.

O PLANFOR, na sua condição de instrumento de regulação do Estado brasileiro, estabeleceu mediações de diversas ordens com a Reforma Gerencial. Pode-se definir o Plano, no marco da referida reforma, como 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) (SANTOS, 2004, p. 6).

Portanto, no âmbito mais geral da política de educação profissional do governo de Fernando Henrique Cardoso, o PLANFOR em combinação com o decreto nº 2.208/97 se constituiu numa importante peça na engrenagem educacional que estava sendo montada durante aquele período governamental e que estava diretamente articulada a construção de uma nova cultura hegemônica, a saber: o estado neoliberal.

#### 4.2 O Governo Lula: continuidades/descontinuidades e a política de ziguezague na educação

Apesar da eleição de Lula representar uma perspectiva de renovação política, uma vez que concretizou a ascensão à presidência da República de um líder sindical originário das camadas populares, de origem nordestina, sob a legenda de um partido de tradicional atuação de esquerda e fortemente ligado aos movimentos populares, segundo Costa (2013) também “[...] gerou a expectativa de um governo popular, segundo uma metodologia de gestão diversa daquela idealizada pelos intelectuais orgânicos da burguesia que o antecederam” (COSTA, 2013, p. 102). Consequentemente, criou-se a expectativa de que esta gestão promovesse o resgate da função do Estado de proteger e ampliar os direitos sociais por meio de políticas públicas, no entanto, de acordo com a referida autora, “[...] em seu governo, permaneceu o modelo de Estado neoliberal, e por isso, manteve-se a metodologia de gestão de marca empresarial, por resultados, contando com recursos não estatais

para o financiamento de políticas públicas” [...] (COSTA, 2013, p. 103). E como se concretizou esta gestão de feição empresarial?

De acordo com Costa (2013), a base da gestão lulista repousou sobre o incentivo das parcerias público-privadas e a gestão descentralizada, sendo que ambas as diretrizes estão intimamente ligadas e se complementam mutuamente.

A gestão descentralizada, segundo a referida autora, representou a aposta do governo numa determinada estratégia, o que significa na prática:

[...] a desconcentração de tarefas da União, com atribuição de crescentes responsabilidades aos estados, municípios, bem como às organizações da sociedade civil: desde as unidades executoras criadas como instituições de direito privado, cooperadoras com as instituições estatais, até as fundações, organizações não governamentais e instituições empresariais (ADRIÃO; GARCIA; COSTA, 2006). Por vezes, o ponto de chegada desse caminho é a delegação da própria gestão da esfera pública às instituições privadas – direta ou indiretamente – como o que ocorre, por exemplo, nas secretarias ou departamentos da educação em alguns municípios (COSTA, 2013, p. 104).

As políticas públicas que surgiram com base na gestão descentralizada são apresentadas na aparência “[...] como iniciativas de democratização e universalização do ensino”, mas, na realidade, justificam a construção de um Estado mínimo no atendimento dos direitos sociais por meio de políticas de parceria” (COSTA, 2013, p. 104).

Por sua vez, a descentralização abriu o precedente para a participação de parceiros oriundos da iniciativa privada. Por isso, durante o governo Lula foram regulamentadas “[...] as parcerias público-privadas (PPP), por meio da Lei nº 11.079/2004. As PPP veiculam a lógica do mercado para a administração da escola pública estatal, estimulando uma maximização do uso desses espaços escolares” (COSTA, 2013, p. 107). Um exemplo significativo desta tendência de “[...] parcerias como recurso alternativo de financiamento da educação pública” encontra-se no “[...] Plano Nacional de Educação, que prevê as parcerias público-privadas como fonte alternativa de recursos” (COSTA, 2013, p. 107).

O resultado da referida tendência é que na prática se legitima “[...] a atuação por parte de instituições de natureza jurídico-privada, na escola pública, sob a forma de parcerias para proporcionar à população serviços que, até bem recentemente,

eram considerados direitos sociais e deveres do Estado” (COSTA, 2013, p. 108). Ou seja, o processo de privatização da escola pública transforma a educação escolar em um “serviço educacional”, ou seja, “em mercadoria”, convertendo “o aluno e a comunidade escolar em cidadãos-clientes”, portanto, em “consumidores desses serviços”. Dessa forma, “[...]o direito social transfigura-se em um direito do cliente e, paulatinamente, o Estado vai se afastando de sua função de preservação dos bens sociais” (COSTA, 2013, p. 110).

Neste movimento transformista, o caráter distributivo do Estado desaparece sendo substituído pela função equitativa. Daí resulta que ao Estado cabe a função de se ocupar essencialmente da promoção de “políticas focais”, ou seja, a formulação de programas, projetos e campanhas em que se unem educação e assistência social.

A política pública como medida distributiva de direitos dá lugar à promoção da equidade, partindo-se da ideologia de que, em abstrato, todos teriam igual acesso, aos bens destinados à satisfação de suas necessidades básicas, pois, o mercado desenvolve serviços de diferentes níveis, para atender a diversos nichos do mercado. Nessa dinâmica, o Estado passa a proporcionar tão somente as políticas focais, dirigidas às clientelas bem delimitadas, por vezes, financiadas por meio de parcerias entre entes públicos ou entre instituições públicas e privadas (COSTA, 2013, p. 110).

Por isso, segundo Costa (2013), o “[...] Ministério da Educação criou uma secretaria para atuar especificamente na área de confluência entre a educação e a assistência social, a Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)”. Cabe, então, a esta secretaria a responsabilidade desenvolver “[...] ações dirigidas às minorias étnicas, populações com baixa renda e grupos em situação de vulnerabilidade social” (COSTA, 2013, p. 110).

Outra análise relevante acerca das reformas educacionais implementadas no governo Lula foi elaborada por Cunha (2009). Este autor avalia as referidas políticas a partir do “conceito de administração educacional ziguezague”, sendo que para ele fica a impressão de que durante as duas gestões presidenciais de Lula ocorreu uma administração em ziguezague na pasta da educação, movimento que se assemelha ao que se verificou anteriormente em administrações estaduais, na transição para a democracia, particularmente nos governos estaduais de Minas Gerais, São Paulo, Rio

de Janeiro e Paraná, no período entre 1983 e 1987, assim como das passagens para os governos seguintes. O estudo de Cunha constatou que as secretarias estaduais seguiam em ziguezague. Isto é, cada secretaria tinha a sua proposta curricular, a sua arquitetura escolar, as suas prioridades, etc. Assim processavam-se mudanças na política educacional “a cada quatro anos” ao sabor das mudanças de governo ou ainda por causa das mudanças de secretários que ocorriam “uma vez ou mais durante o mandato” (CUNHA, 2009, p. 121).

Percebendo os efeitos nocivos deste padrão político-administrativo, o referido autor buscou identificar as motivações para este tipo de administração em “ziguezague”, daí surgindo segundo ele três causas, à saber:

[...] o eleitoralismo, o voluntarismo político e o experimentalismo pedagógico. O eleitoralismo é a procura de políticas educacionais que provoquem impacto capaz de trazer resultados nas urnas, seja visando a eleição do dirigente educacional para um cargo legislativo ou executivo, seja ampliando o capital político do governador. O experimentalismo pedagógico é o entusiasmo com propostas curriculares elaboradas sem bases científicas, anunciadas como capazes de resolver os problemas educacionais, estendidas apressadamente para o conjunto da rede escolar, antes de ser suficientemente testadas. O voluntarismo ideológico é a atitude generosa de querer acabar com os males da educação e até da sociedade como um todo, no curto prazo de uma administração (CUNHA, 2009, p. 122).

Esta análise de Cunha (2009) vincula a política de ziguezague do período presidencial de Lula no plano político ao peculiar binômio composto pelo presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão, considerando-os como duas faces da mesma moeda. Dessa forma o presidencialismo imperial se personifica na prerrogativa do presidente baixar medidas provisórias com poder de “[...] forçar o Congresso a votá-las no ritmo ditado pelo Executivo, assim como trancar a sua pauta” (CUNHA, 2009, p. 137).

No caso do presidencialismo de coalizão impõe ao presidente a necessidade do consentimento de uma coalização de partidos sem a qual ele não consegue governar, determinando assim que o governo precise “[...] do consentimento de uma coalizão governante (a tal base aliada) formada de partidos rivais, que exigem compensações políticas a cada votação nas comissões e no plenário” (CUNHA, 2009, 137). Cunha também leva em conta o aspecto da interferência dos governadores “que



“[...] podem interferir nas relações do Presidente com o Congresso positiva ou negativamente, pela ação ou omissão das respectivas bancadas” (CUNHA, 2009, p. 137-138).

A respeito dessas contradições inerentes tanto ao exercício da modalidade de “presidencialismo de coalizão”, como o denominado “presidencialismo imperial”, considera-se que estes estilos de governabilidade, durante a gestão petista foram amplamente potencializados pelo estilo político neopopulista de Lula. Dessa forma, buscando soluções arbitrais para os conflitos de interesses das frações de classe no interior do bloco no poder, Lula imprimiu relações de barganha política e/ou situações de negociação que implicaram em acordos de “cavalheiros” e divisões ou partilhas de poder no estilo “salomônico” de dirimir contendas. Por conseguinte, mesmo reconhecendo que Lula incorporou ao seu estilo político aspectos do presidencialismo de coalizão e de presidencialismo imperial consideramos como elemento preponderante do referido estilo político a prática neopopulista no qual o Presidente assumiu a condição de mediador dos conflitos entre as frações de classes, buscando conciliar diversos interesses que aparentemente seriam inconciliáveis, como, por exemplo a mediação entre o agronegócio e a agricultura familiar defendida pelo MST. E no caso específico da educação profissional, a coexistência no interior do ensino técnico do modelo de concomitância e do ensino integrado, ou ainda, o estímulo simultâneo dado as parcerias com o Sistema S e instituições privadas de ensino ao lado do estímulo à expansão da rede pública de educação técnica e tecnológica.

No mesmo sentido, o estudo de Ferreira (2009) considera que o primeiro mandato de Lula além de ter sido marcado por mudanças de ministros, diretorias e secretarias também foi um período de estímulo ao debate com entidades, fato que raramente havia ocorrido no governo anterior de FHC. No entanto, segundo a autora, os resultados desses debates “[...] ficaram perdidos em anais de reuniões e memórias dos participantes”, resultando numa “[...] multiplicidade de projetos, com perspectivas opostas” revelando assim “a desistência pelo governo do seu compromisso eleitoral” materializado na proposta-documento “Uma escola do tamanho do Brasil”, apresentada pelo PT em 2002, como compromisso eleitoral de mudar o ensino do país (FERREIRA, 2009, p. 260-261).

Por isso, segundo Ferreira “[...] em 2007, sob a crítica da fragmentação das políticas educacionais adotadas no Brasil até então, o governo Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”. De acordo com esta autora:

[...] o PDE compreende mais de quarenta programas (avaliação de rendimento dos alunos – Prova Brasil (IDEB) -, capacitação de docentes, adoção de piso salarial para professores, FUNDEB, o Planejamento de Ações Articuladas (PAR), melhoria das condições de infraestrutura das unidades de ensino e outras) com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no País (FERREIRA, 2009, p. 261).

Não obstante reconheça um salto quantitativo empreendido pelo governo Lula por meio da expansão das escolas técnicas (institutos Federais) e do ensino superior com criação e ampliação dos campi universitários, além da criação do PROEJA e do FUNDEB, Ferreira (2009, p. 266) avalia as políticas educacionais do período Lula a partir da seguinte perspectiva:

O exame das políticas educacionais implantadas, pelo contrário, revela que convivemos com a tradicional política de governos que buscam driblar os conflitos mundial e nacional sob a lógica hegemônica do capital. Não é sem propósito que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tem sua origem inspirada num documento produzido por um grupo empresarial que se reuniu para pensar a educação para o Brasil [...]

É pertinente ressaltar que o documento ao qual a autora se refere foi denominado “Todos pela Educação”, elaborado por diversos setores econômicos representados por empresas como a Gerdau, Suzano, Odebrecht em defesa de cinco metas para a qualidade da educação no Brasil.

Ainda sobre o contexto de formulação do PDE durante o segundo mandato de Lula (2007-2010), observa-se algumas alterações nas diretrizes educacionais que já indicavam uma interlocução entre o governo e setores do empresariado privado no sentido de sincronizar interesses e demandas do setor produtivo e metas de desempenho na esfera educacional de nosso país. Sendo assim, o Plano de

Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado no início do segundo mandato de Lula, já era um instrumento legal que indicava o rumo a ser tomado:

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), publicamente apresentado em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente pelo Ministério da Educação (MEC), em 24 de abril do mesmo ano, consiste numa proposta cuja finalidade manifesta seria a de enfrentar a questão da qualidade da educação básica brasileira, precária há tempos, mas cujo reconhecimento somente se deu, por parte do próprio Ministério, na década de 1990, por ocasião do debate sobre o papel da educação face às transformações econômicas e sociais observadas em âmbito mundial desde a década de 1970, como consequência das soluções buscadas pelo capital para a crise que enfrentava na época (MORAES; FERRETTI, 2011, p. 169).

Ainda, de acordo com Moraes e Ferretti (2011), simultaneamente ao advento do PDE, foi promulgado o Decreto 6094/07 que estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, cuja conotação pode ser assim descrita:

O decreto é expressão, do ponto de vista legal, dos propósitos do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, lançado em São Paulo, em 6 de setembro de 2006 como uma ação da sociedade civil mas representando, efetivamente, o ponto de vista de um setor desta, o do empresariado, composto, entre outros, por entidades do setor bancário (Fundação Itaú-Social, Instituto Itaú Cultural, Fundação Bradesco, Banco ABN-Real, Banco Santander), do setor industrial (Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Educar-DPaschoal, Cia. Suzano), do setor comercial (Grupo Pão de Açúcar), da mídia (Fundação Roberto Marinho) e das ONGs (Instituto Ayrton Senna, Instituto Ethos). Como é possível notar, trata-se de entidades de grande porte, ligadas aos setores produtivo, financeiro, comercial e de prestação de serviços, direta, indireta ou remotamente vinculadas às questões educacionais, mas, que, no nosso entender, vêm nesta um vetor de desenvolvimento econômico social. Certamente estão interessadas na formação educacional adequada de sujeitos sociais, mas tal adequação deve ser entendida nos limites de uma perspectiva que, diretamente, se vincula às suas necessidades e interesses mediatos e imediatos (MORAIS; FERRETTI, p. 2).

Em relação as diretrizes de políticas educacionais do governo Lula voltadas para a educação profissional, três importantes novidades ocorreram nos primeiros anos de seu mandato: 1) a mudança no modelo de relação entre a educação básica e a educação profissional, por conta da transição do Decreto 2.208/97 para o decreto

5.154/2004: II) a substituição do PLANFOR pelo PNQ e; III) a criação de políticas educacionais compensatórias, entre elas, o PROEJA e o PROJOVEM.

Primeiramente, em relação ao item I, ou seja, a novidade no âmbito da política de educação profissional dos primeiros três anos do governo de Lula, o estudo de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) identificou uma não ruptura desta em relação às diretrizes fundamentais do processo educacional implantado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta continuidade segundo os referidos autores pode ser observada especialmente na manutenção do esquema dual de educação, definido como uma “[...] dicotomia entre as concepções educacionais de uma formação para a cidadania e outra para o mundo do trabalho, ou de um tipo de formação para o trabalho intelectual e de outro tipo para o trabalho técnico e profissional [...]”. E no que se refere especificamente à relação de continuidade e/ou ruptura da política educacional deste governo em relação ao anterior afirma-se que:

A manutenção da validade das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, após a edição do novo decreto, dá continuidade à política curricular do governo anterior, marcada pela ênfase no individualismo e na formação por competências voltadas para a empregabilidade. Reforça-se, ainda, o viés adequacionista da educação aos princípios neoliberais (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1095).

No que se refere especificamente a transição do Decreto 2.208/1997 do governo FHC para o Decreto nº 5.154/04 do governo Lula, o estudo de Garcia e Lima Filho (2004, p. 24) argumenta que o Decreto nº 2.208/1997 delineou um modelo de ensino profissional que aponta no sentido de estimular a “[...] terminalidade escolar ao nível das séries iniciais da educação fundamental ou mesmo a renúncia à educação formal a amplas parcelas da população”, além de manter o modelo dual de educação que estimula a separação da educação profissional do ensino médio e amplia tal dualidade estendendo-a ao ensino superior, pois fomenta os cursos de tecnologia que em geral tem duração reduzida e são “[...] destituídos de aprofundamento científico, limitados à atividade de ensino dissociada da extensão e da pesquisa” [...]. Já sobre o significado do novo decreto e sua relação com o decreto anterior os referidos autores consideram que se o novo decreto 5.154/2004 possibilita a plena articulação “[...] do ensino Médio com a educação profissional mediante a oferta do ensino médio integrado ao ensino técnico, por outro lado, mantém as alternativas anteriores que

haviam sido fortalecidas e ampliadas com o Decreto 2.208/1997” (GARCIA; LIMA FILHO, 2004, p. 25). Ou seja, o novo decreto, representou uma possibilidade de superação do antigo decreto 2.208/1997, uma vez que cria o modelo de ensino “integrado” que essencialmente resgata a antiga relação entre ensino médio e profissional, mas também, de forma paradoxal o referido decreto possibilita ainda a sobrevivência da forma concomitante e subsequente anteriormente criada no governo de FHC e outras modalidades de ensino profissionalizantes.

Este precedente foi possível porque o decreto nº 5.154/04 permitiu a estruturação de três formas de articulação entre o ensino médio e a educação profissional técnica, assim descrita por Lima Filho (2012, p. 9):

[...] a primeira seria a forma integrada, oferecida apenas para quem já tenha concluído o ensino fundamental, com matrícula única (§1º inciso I); a segunda forma seria a Concomitante, oferecida tanto para quem já tenha concluído o ensino fundamental, quanto para quem já tenha o ensino médio com matrícula diferente para cada curso, sendo na mesma instituição, em instituição distinta, ou instituições distintas, mas conveniadas (§ 1º inciso II alíneas a, b e c); a terceira forma seria a Subsequente, oferecida apenas aos que já concluíram o ensino médio (§ 1º inciso III).

O estudo de Sousa Junior (2013) a respeito dos desafios relacionados à integração no ensino médio, aponta os limites do Ensino Médio Integrado criado no governo de Lula:

A ideia de integração proposta e em curso desde o último governo de Lula da Silva não parece indicar de nenhuma maneira qualquer aproximação com as proposições históricas dos trabalhadores, por alguns motivos importantes: em primeiro lugar não se trata de uma política efetiva que redefina o funcionamento do sistema como um todo, muito ao contrário, trata-se de uma integração que representa iniciativa parcial dentro de uma totalidade dispersa em fragmentos. [...]. Em segundo lugar não se verifica no todo da política educacional um esforço real de democratização do sistema de ensino como totalidade universal, pública, gratuita, obrigatória e laica. Em terceiro lugar, não envolve, nem de longe, recursos que possam assegurar minimamente o funcionamento de uma educação integrada e universalmente democrática (SOUSA JUNIOR, 2013, p. 112-113).

Quanto ao item II anteriormente mencionado, a segunda inovação refere-se à transição do PLANFOR para o PNQ. Tal transição fez parte do contexto de mudança

no âmbito especificamente da educação profissional. Neste caso, o governo Lula colocou em funcionamento o PNQ (Plano Nacional de Qualificação) para o período 2003/2007, contendo três grandes objetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e a promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (PNQ, 2003/2007, apud KUENZER, 2006, p. 889).

De acordo com o diagnóstico elaborado por Costa (2013) o PNQ foi empreendido em parceria pelos ministérios do Trabalho e Educação. O público-alvo ou foco seriam “[...] os trabalhadores desempregados ou em vulnerabilidade social, com baixos níveis de escolaridade, com a proposta de uma formação aligeirada e sem qualidade para o trabalho” (COSTA, 2013, p. 126).

A análise elaborada por esta autora constatou em relação à formação oferecida pelo PNQ que esta não tinha a “[...] capacidade de inserção desse contingente de populacional no trabalho assalariado, seja porque não qualificava, seja porque, a princípio, não era a formação escolar dos trabalhadores que determinava as demandas do mercado de trabalho, mas o contrário” (COSTA, 2013, p. 126). Daí resultou o fato de que o esforço do plano “[...] se dava no sentido de estimular os trabalhadores ao ingresso no mercado informal e na formalização desse mercado, sob o título de pequenos empreendedores” (COSTA, 2013, p. 126).

Em termos de avaliação do significado do PNQ no sentido da relação ruptura/continuidade deste em comparação com o PLANFOR e a visão hegemônica de atendimento das demandas de qualificação para o mercado capitalista, a análise de Peixoto (2008, p. 124) sustenta que:

Nesses termos, o PNQ se estrutura no vazio provocado pelo sistema capitalista que gera desigualdades. Nesse sentido, mesmo considerando que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes estão intimamente articulados, é difícil imaginar como o PNQ possa sustentar-se, já que em uma das bases “pressupõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional [...]” (MTE, 2007, p.27). Por isso, entendemos que o amadurecimento – um simples condicionante do Plano – não é capaz de conciliar os interesses que na realidade são inconciliáveis, uma vez que é impossível o sistema capitalista promover a igualdade. Isso posto, o PNQ legitima as desigualdades

existentes com ações de formação profissional que, na realidade, o operam de forma compensatória para as funções subalternas e periféricas do sistema produtivo, característica que também marcou o PLANFOR.

Por conseguinte, mesmo admitindo que em suas bases teórico-conceituais o PNQ tenha trazido algumas alterações e novidades, no contexto mais geral este Plano contribuiu para a manutenção dos padrões de interferência dos interesses do setor produtivo nos rumos do processo de formulação de políticas de formação e qualificação dos trabalhadores. E nesse sentido, também a avaliação de Toledo e Rummert (2009) considera os vínculos do referido Plano de qualificação com as diretrizes das políticas neoliberais.

Desenvolvido no bojo das políticas neoliberais, o PNQ guarda íntimas relações com esse projeto de sociabilidade, no tocante ao seu desenvolvimento, de forma descentralizadas através de parcerias com a sociedade civil e transferência de recursos públicos para entidades privadas, ampliando a noção de público não-estatal nas políticas públicas brasileiras; no que diz respeito às suas relações com o mercado de trabalho e com o desenvolvimento de habilidades e competências técnicas, cognitivas e de gestão afeitas às noções de empregabilidade e empreendedorismo, atendendo a uma concepção produtivista e mercantilista; no direcionamento de políticas focalizadas com o objetivo de alívio da pobreza, assumindo uma dimensão assistencialista e compensatória

Nota-se dessa forma um ajustamento do PNQ à ideologia da classe dominante [...] (TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 23-24).

Não obstante a constatação dos limites presentes no PNQ, também há que observar alguns avanços deste Plano em comparação com o PLANFOR. Por conseguinte, é possível identificar cinco elementos inovadores presentes na concepção do PNQ, sendo que a primeira inovação relevante se relaciona com a retomada do papel regulador do Estado. Nesse sentido, observa-se a redefinição das diretrizes conceituais da noção de qualificação dos trabalhadores presente na concepção do PNQ:

Partindo de um balanço crítico do período anterior, o PNQ propôs mudanças nos planos políticos institucional, conceitual, pedagógico, ético e operacional (MTE/SPPE/DEQ, 2003). Sobretudo, realçou a noção de qualificação como construção social, questionou o discurso da “empregabilidade” e buscou centrar o entendimento da política pública de qualificação profissional na perspectiva dos direitos sociais, devendo, nesses termos, ser objeto de uma política nacionalmente articulada, controlada socialmente, sustentada publicamente e orientada para o desenvolvimento sustentável, a inclusão (PRESTES; VERAS, 2009, p. 56).

A segunda inovação diz respeito à definição de Qualificação Social e Profissional (QSP) introduzida pelo PNQ, que busca introduzir o elemento da inclusão no contexto da definição e da implementação da educação profissional. Sendo assim, de acordo com o Termo de Referência do PNQ, aprovado por meio da Resolução nº 696/2012, apresenta-se uma definição do de QSP (Qualificação Social profissional) nos seguintes termos:

Define-se qualificação social e profissional – QSP como sendo uma ação de educação profissional (formação inicial e continuada) de caráter incluyente e não compensatório e que contribui fortemente para a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução dos objetivos descritos no PNQ (BRASIL, 2012c, p. 2).

A terceira inovação trazida pelo PNQ diz respeito à participação dos municípios e dos trabalhadores na gestão dos cursos financiados pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), enquanto atores partícipes do processo de funcionamento deste:

Enquanto política pública apoiada por requisitos da participação e controle sociais efetivos, a qualificação passou a ser vista como um fator integrante e integrador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, articulada às Políticas Públicas de Educação e de Desenvolvimento e gerenciada pelo Codefat e as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho (PRESTES; VERAS, 2009, p. 56).

A quarta inovação relevante do PNQ diz respeito à regulação dos cursos ofertados a partir da redefinição de suas cargas horárias, buscando assim suprir uma debilidade presente no PLANFOR relacionada ao funcionamento dos cursos de curta duração. Nesse sentido, Kuenzer (2007, p. 501) considera que:

O PNQ 2003/2007, ao criticar a falta de efetividade social dos cursos de curta duração oferecidos pelo Planfor, entre outras medidas estendeu a duração dos cursos para 200 horas em média, tendo em vista promover a articulação entre educação básica e profissional através de planejamento pedagógico integrado, a ser implementado pela entidade executora, de modo a incluir conteúdos que discutam cidadania, organização e gestão do trabalho e saúde e segurança.



A quinta inovação relacionada ao PNQ diz respeito à estruturação dos "arcos ocupacionais". De acordo com o Termo de Referência do PNQ, no item denominado "Da Qualidade pedagógica", explicita-se a questão da formatação de cada curso a partir da noção de arcos ocupacionais:

4.9. Os cursos podem ser formados por mais de uma ocupação, de maneira a compor as 200 horas, formando um Arco de Ocupações, além dos conteúdos básicos que são obrigatórios. Dessa forma, um trabalhador poderá ser inscrito em um único curso, sendo esse curso um Arco de Ocupações, cujo conteúdo programático englobará assuntos de cada uma das ocupações relacionadas ao Arco (BRASIL, 2011, p. 8).

Para Lima (2013), a estruturação dos cursos ofertados vinculada aos arcos ocupacionais possibilita a ampliação do processo de apropriação de saberes por parte dos alunos:

A opção por realizar a formação profissional na forma de Arcos Ocupacionais, constituiu uma mudança inovadora das ações de qualificação que permite aos alunos a apropriação de saberes de um conjunto de ocupações interrelacionadas, que podem ampliar a formação e aumentar as chances de inserção no mundo de trabalho, ligado a uma determinada família ocupacional [...] (LIMA, 2013, p.6).

De uma forma geral, é possível afirmar-se que o PNQ buscou se diferenciar do PLANFOR enquanto uma âncora sobre a qual estruturou-se uma "[...] concepção de qualificação como direito e como política pública [...]" (PRESTES; VERAS, 2009, p. 57) no bojo do debate sobre as políticas públicas, especialmente a partir de 2003.

A terceira novidade (item III) trazida pelo governo Lula no campo da educação diz respeito a criação de políticas educacionais compensatórias, tais como o PROJOVEM e o PROEJA. Além de serem políticas focais, geralmente destinadas a parcelas da população em alto risco social ou em condição de vulnerabilidade estas políticas compensatórias do governo Lula se constituíram em:

[...] mecanismo de ajuste dos desequilíbrios causados pela radicalidade das práticas políticas de seu antecessor. No plano geral, as bolsas de assistência social foram ampliadas para um número maior de pessoas e, no setor educacional, diversos programas foram criados ou remodelados a fim de atingir a meta de um equilíbrio social assentado na ideia de ajustamento das ações dos diversos atores sociais. Podemos afirmar que uma nova

*performance* do processo de regulação é adotada nesse governo. As mudanças ocorridas a partir do relativo crescimento da economia e na geração de emprego, com a expansão do número de carteira de trabalho assinada, apresentaram um terreno de maior articulação com possibilidades de ampliação dos serviços sociais. Todavia, a lógica adotada continuou sendo a da focalização à população em alto risco social, de forma ampliada” (FERREIRA, 2009, p. 258).

O ciclo de crescimento econômico neodesenvolvimentista ocorrido no governo de Lula e que buscou se sustentar no governo Dilma Rousseff estimulou uma crescente demanda do setor empresarial por um contingente maior de trabalhadores qualificados via cursos de formação profissional. Segundo Frigotto (2009) de tempos em tempos produz-se um vozerio reclamando do sistema educacional e de seus professores pela falta de profissionais qualificados, sendo que o mais recente surgiu ao final de 2007 em torno do PAC cuja meta é o crescimento do produto interno bruto (PIB) em aproximadamente 5% ao ano. Daí surgiu a expressão 'apagão educacional' “[...] para se referir ao déficit de trabalhadores qualificados demandados nessa conjuntura”. Esta metáfora, por conseguinte, “[...] dá a entender algo conjuntural e momentâneo, que pode ser corrigido rapidamente, talvez por um novo programa emergencial ou por um 'gato ou gambiarra' para consertar o estrago” (FRIGOTTO, 2009, p. 74-75).

Certamente o mais grave é que este discurso do “apagão educacional” mascara um processo de exclusão social que busca equacionar a falta de mão de obra qualificada por meio de soluções imediatistas nas quais se atacam o problema da quantidade exterminando a qualidade.

O grito do apagão educacional reitera, e de forma cada vez mais cínica, uma cultura da violência societária, que culpa a vítima por sua desgraça. O analfabeto, o sem-terra, o subempregado, o não qualificado, o não empreendedor, ou o não 'empregável' assim o são porque não souberam ou não quiseram, ou não se esforçaram para adquirir o “capital humano” ou as “competências” que os livrariam do infortúnio e seriam a mão de obra qualificada que iluminaria o crescimento acelerado (FRIGOTTO, 2009, p. 75).

Uma das respostas formuladas em âmbito federal para contornar o problema do “apagão educacional” e a conseqüente carência de mão de obra qualificada foi a ampliação da rede federal de ensino técnico e tecnológico, anunciado ainda final do

segundo mandato presidencial de Lula, tendo como principal gestor o Ministério da Educação sob o comando do ministro Fernando Haddad:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ministro da Educação, Fernando Haddad, armaram um palanque nesta segunda-feira (27) para inaugurar simultaneamente 31 escolas técnicas em 14 Estados e no Distrito Federal [...]. Até o início do governo Lula, o Brasil contava com 140 escolas técnicas e ficou engessado até 2005 de uma lei - editada ainda no governo Fernando Henrique Cardoso - que proibia a criação de novas unidades. Hoje, o governo contabiliza 354 escolas técnicas espalhadas pelo Brasil e, de acordo com o ministro Haddad, pretende deixar 46 outras unidades prontas para serem inauguradas pela presidente eleita Dilma Rousseff no ano que vem (GANTOIS, 2010, p 1).

Para o governo de Dilma Rousseff coube a responsabilidade de dinamizar a expansão da oferta de cursos profissionalizantes para além da ampliação da rede federal de ensino profissional acionando mais uma vez mecanismos de aglutinação de diversos atores sociais *via* sistema de parcerias, daí resultando a criação do PRONATEC, cujas bases foram lançadas logo no início de seu primeiro mandato da presidenta eleita em 2010.

#### 4.3 O Governo Dilma: a expansão da lógica empresarial do público-privado e a mercantilização do ensino profissional

Na esfera específica da educação profissional, o estudo de Lima (2012) destaca três importantes elementos componentes do cenário de mudanças ocorridas no final do governo de Lula e na transição deste para o início do governo de Dilma Rousseff: I) as novas DCNEMs, diretrizes para o ensino médio e profissional; II) O PNE (Plano Nacional de Educação); III) o PRONATEC.

Em relação ao item I, relacionado às novas diretrizes para o Ensino Médio (EM) e o Ensino Profissional (EP) o autor considera que o Decreto 5654/2004, o FUNDEB e a Lei 11.742/2008 foram mudanças legais que geraram novas condições para a integração da Educação Profissional (EP), do Ensino Médio (EM) e da EJA. Para “[...] o EM essa normatização reitera que ela é a etapa final do processo formativo da Educação Básica que deve ter uma base unitária sobre a qual podem se

assentar possibilidades pedagógicas diversas” (BRASIL, 2011 apud Lima, 2012, p. 84).

Uma das questões mais interessantes das diretrizes para o Ensino Médio diz respeito à sua organização curricular que afirma o princípio da “integração”. Lima (2012) observa que nos “[...] artigos 4º e 5º das diretrizes reitera-se a larga função assumida pela Educação Básica e particularmente por essa etapa de ensino” de garantir por meio de suas finalidades “a consolidação e o aprofundamento de conhecimentos adquiridos no ensino fundamental”, possibilitando “o prosseguimento dos estudos”, bem como, “a preparação básica para o trabalho e a cidadania”, além do “[...] aprimoramento do educando como pessoa humana, com formação ética, autonomia intelectual” e “compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos na perspectiva da interdisciplinaridade e da contextualização” (LIMA, 2012, p. 85).

Dessa maneira, Lima (2012) mencionando as referidas Diretrizes segundo o seu artigo 5º, destaca que o Ensino Médio em todas as suas formas de oferta e organização baseia-se nos princípios de:

a) formação integral; trabalho e pesquisa como princípios educativos e pedagógicos; b) educação e direitos humanos como princípio nacional norteador; c) sustentabilidade ambiental como meta universal; d) indissociabilidade entre educação e prática social e pensamento crítico; e) integração de conhecimentos gerais técnico-profissionais na perspectiva da interdisciplinaridade e da contextualização; f) reconhecimento e aceitação da diversidade da realidade concreta do sujeito do processo educativo [...]; g) integração entre educação e as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura (LIMA, 2012, p. 85).

O referido autor observa também o aspecto referente às formas de oferta e organização do EM, ressaltando especialmente quanto à sua duração “[...] a carga horária de 2.400 h, 800 horas anuais e 200 dias letivos”. No entanto, no que se refere às formas de oferta do EM (Ensino Médio), argumenta que a mesma legislação permite a organização no formato de séries semestrais, ciclos, módulos, alternância, com base na idade, na competência (LIMA, 2012, p. 85). Por conseguinte, na prática, esta determinação “[...] abre margem para o processo de modularização e de implantação de currículos por competências” (LIMA, 2012, p. 86).

No mesmo sentido, Garcia (2013, p. 55) identifica uma importante lacuna relacionada às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação profissional. Esta

autora considera que tais diretrizes devidamente aprovadas e homologadas em 2012, apesar de se referirem às Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM) não dialogam suficientemente na perspectiva da formação integral dos sujeitos”. Sendo assim, prevalece “[...] o mesmo embate entre projetos de sociedade, tendo como saída novamente um consenso possível/negociado, no qual, para obter alguns ganhos, abre-se mão de alguns princípios” (GARCIA, 2013, p. 55)

Em relação ao item II, que diz respeito ao PNE, Lima (2012) destaca as metas assumidas pelo referido Plano Nacional de Educação, que tem como parâmetros as determinações da LDB contidas no inciso VI do artigo 10, que determinam: “a responsabilidade dos estados” no sentido de “assegurar o Ensino Fundamental”, oferecendo com prioridade o EM, com “a meta de atender a 100% da população de 15 a 17 anos até 2011” (LIMA, 2012, p. 86).

O Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta 20 metas a serem alcançadas, dentre elas:

a) universalizar até 2016 o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar até 2020, a taxa líquida de matrículas no EM para 85% [...]; b) elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade do país e dos 25% mais pobres [...]; c) duplicar as matrículas de Educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta [...] d) estabelece o incentivo à docência através: (i) “do fomento a formação específica de nível superior, (ii) formação de 50% dos professores da EB em pós-graduação; (iii) valorizar o magistério público da Educação Básica aproximando o rendimento destes em relação aos demais profissionais com escolaridade equivalente; (iv) assegurar no prazo de dois anos a existência de planos de carreira para os profissionais de do magistério [...]; (v) ampliar o investimento público em educação até atingir, no mínimo o patamar de 7% do PIB do país (BRASIL, 2011e apud LIMA, 2012, p. 86).

No mesmo sentido, o estudo de Melo e Duarte (2011) ao analisar especialmente a pretensão do PNE de universalizar até 2016 o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos, ampliando assim a taxa líquida de matrículas no ensino médio até 2020 para 85% nessa faixa etária, por meio de doze estratégias previstas no referido Plano, chama a atenção para o item 12, que se refere ao redimensionamento da oferta por turnos e a redistribuição territorial de escolas. Argumentam que, embora “[...] essas ações sejam necessárias, é curioso que a ideia

prevalente seja a de reordenamento e não a de ampliação da oferta e dos recursos para tanto” (MELO; DUARTE, 2011, p. 239).

O estudo de Melo e Duarte (2011) também constatou uma visível tendência na linha programática da candidata Dilma em privilegiar o reordenamento ou “redimensionamento da oferta” em prejuízo do incentivo à ampliação da oferta de vagas e dos recursos, elegendo assim, como uma das suas plataformas políticas o fomento às políticas governamentais voltadas para o trinômio: juventude - ensino médio – capacitação para o trabalho.

É curioso que esta tenha explicitado em seu primeiro Programa de Governo a necessidade de “melhorar a qualidade da educação básica” e “promover uma reforma político-pedagógica no ensino médio”, mas que não tenha citado a necessidade de ampliação da oferta de vagas públicas. O documento, no item *A dimensão estratégica da juventude para um novo desenvolvimento*, explicita o sentido estratégico atribuído à juventude, compreendendo-a como impulsor de reformas democráticas e populares que garantam a integração das novas gerações ao processo democrático e ao projeto de desenvolvimento sustentável. O texto também explicita a intenção de Dilma de dar prosseguimento à Política Nacional de Juventude, implantada a partir de 2005

No segundo documento substitutivo, intitulado “Os 13 compromissos programáticos de Dilma para debate na sociedade brasileira”, há um enxugamento significativo das propostas, em diversos aspectos considerados polêmicos no contexto da campanha eleitoral. No item 7, dedicado à educação, à cidadania e ao desenvolvimento, todas as referências relativas ao ensino médio desaparecem e passa a vigorar a promessa geral de expansão e melhoria do ensino público. Reitera-se, entretanto, o compromisso de garantir, principalmente aos jovens, uma escola de qualidade, que combine ensino e capacitação para o trabalho. (MELO; DUARTE, 2011, p. 239-240)

Outro aspecto observado pelos mesmos autores no que se refere às propostas da então candidata Dilma Rousseff à eleição presidencial de 2010 está relacionado a disposição de ampliar o acesso ao ensino médio via mecanismo de concessão de bolsas em escolas da rede privada e criação de um programa voltado para a expansão da oferta de ensino técnico nos mesmos moldes, ou seja, combinando a parceria com a rede privada e a concessão de bolsas para os estudantes.

Mais preocupante, entretanto, parece ser o anúncio de Dilma Rouseff em entrevista e no *Twitter*, durante a campanha presidencial de 2010, de criar um programa para facilitar o acesso de estudantes que desejam cursar o ensino médio a vagas em escolas particulares. A proposta foi batizada pela

então candidata de *ProMédio* e contaria com dois mecanismos: bolsas inspiradas no PROUNI, que concede auxílio de estudo em universidades privadas; e financiamento com prazos longos e baixos juros. Em fevereiro de 2011, entretanto, Dilma anunciou o lançamento do Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC), que prevê bolsas para cursos técnicos em escolas privadas e financiamento estudantil (MELO; DUARTE, 2011, p. 240).

Como já foi mencionado na seção anterior que discutiu aspectos da política educacional do governo Lula, o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) sofreu uma ingerência ostensiva do setor empresarial articulado em torno do “Todos pela Educação” (TPE), tanto através da ação destes empresários, como por meio de uma espécie de Estado-Maior intelectual dentro do MEC que passou a representar os interesses do bloco no poder e da fração de classe ligada ao setor financeiro (grandes banqueiros), e, por conseguinte, realizando a defesa intransigente do TPE em nível ministerial e de suas estruturas internas político-administrativo-burocráticas. Nesse sentido, Evangelista e Leher (2012, p 5-6) afirmam que:

O ex-ministro da Educação, Fernando Haddad, o ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Reynaldo Fernandes, os dois últimos ex-Secretários de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda e Cesar Callegari, este último o Secretário que Costin sucederia, todos são organizadores do TPE. E Costin<sup>7</sup> é, seguramente, uma de suas mais importantes articuladoras. O nexo entre o MEC e o TPE não é apenas conjuntural. O ministro Haddad batizou o principal plano de ação na área educacional do governo Lula da Silva, o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (BRASIL, 2007b), com o nome do movimento: Compromisso Todos pela Educação. A leitura da Exposição de Motivos do *Plano* comprova que não se trata apenas de um ato simbólico, pois lá se afirma que as iniciativas previstas no PDE objetivam implementar as metas do TPE. Em outros termos, a principal medida educacional dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff é a agenda do TPE.

O primeiro governo de Dilma Rousseff, portanto, manteve e reproduziu as diretrizes básicas da lógica empresarial operante no MEC. Um exemplo significativo desta permanência pode ser encontrado no fato de que um dos representantes do

---

<sup>7</sup> Claudia Costin em 2012 era a então “Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro” e foi indicada pelo Ministro da Educação Aloizio Mercadante para ocupar a função “de Secretária de Educação Básica do MEC”. A referida secretária dentre as várias funções e cargos que exerceu, atuou “como vice-presidente da Fundação Victor Civita, ligada ao Grupo Abril, da revista *Veja e Nova Escola*”. Ao ocupar o cargo de “Secretária da Administração e do Patrimônio foi uma das criadoras dos Programas de Demissão Voluntária” e também “foi uma das idealizadoras da reforma administrativa que acabou com a estabilidade dos servidores públicos” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 5).

movimento “Brasil Competitivo”, - outra iniciativa empresarial de intervenção na educação - seja o empresário Jorge Gerdau, ligado ao setor de *commodities*:

Este dirigente empresarial atualmente é um dos principais assessores da presidenta Dilma Rousseff para a continuidade da reforma do Estado iniciada nas gestões Bresser-Pereira e Claudia Costin. Para ampliar a convocatória, o Itaú Unibanco *Holdings* S.A. contou com a adesão de entidades e organizações representativas de outras frações do capital, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e Instituto *Ethos* de Empresas e Responsabilidade Social (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p.6-7).

A presença ostensiva de setores empresariais e de seus representantes no MEC certamente afeta a condução das diretrizes educacionais imprimindo-lhes determinadas práticas que seguem a lógica daquilo que Evangelista e Leher (2012) denominam de “pedagogia do capital”. Uma dessas práticas se refere à política de avaliação por resultados. Ou seja, a concessão de bônus em decorrência de resultados alcançados na prática pedagógica, que passam a ser mensurados por meio de testes, avaliações e programas que conferem *rankings* de colocação associados a parâmetros de competências e de produtividade e descaracterizando a profissão do magistério:

A subordinação do trabalho pedagógico aos exames padronizados por descritores de “competências” necessariamente afins à sociabilidade reclamada pelo capital<sup>12</sup>, aferidas em quase todo o planeta pelo *Programme for International Student Assessment* (PISA) promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) (CRUZ; MONTEIRO, 2012)<sup>13</sup> que, grosso modo, o MEC e o TPE objetivam implementar em todo o país, efetiva o autoritarismo travestido de “inovação didática”, como a redução do professor a manuseador de métodos, pacotes de tecnologias de informação e cartilhas comercializadas por corporações (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 11).

Dessa maneira promove-se um processo de “[...] expropriação dos conhecimentos científicos, culturais, artísticos e tecnológicos de docentes e estudantes [...] por meio da imposição de um papel coadjuvante da comunidade escolar na definição do projeto político-pedagógico” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 11).



As referidas autoras consideram, portanto, que reedita-se “[...] o tecnicismo pedagógico em novas bases – francamente sustentadas pelo fetichismo tecnológico - atrelado às demandas do ajuste estrutural da economia” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 12) sendo que o resultados desses exames servem para o convencimento da população à respeito de questões como: a má qualidade da escola pública vinculada à falta de responsabilidade e/ou compromisso dos professores e o mal crônico da gestão incompetente como situação inerente não só às escolas mas também a todas as esferas do Estado. Por conseguinte, a falta de gestão abre uma brecha para a intervenção saneadora do setor empresarial no aparelho de Estado:

O neogerencialismo que invadiu o Estado e a escola abre caminho para a intervenção de grupos privados nos sistemas públicos de ensino, supostamente portadores da varinha de condão cujo toque conduzirá a educação à “boa qualidade”, afinal, os empresários sabem buscar resultados! (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 12).

Evangelista e Leher (2012, p. 15) também sustentam que se antes a escola tinha uma função social, portanto, política, lastreada no seu compromisso com a formação do sujeito histórico, sob a lógica do capital via TPE, a função social desta instituição transmuta-se, uma vez que [...] “resume-se a instrumento de solução do problema social. Tais diretrizes vêm azeitadas por uma espécie de filantropia a ser exercida pelos pais e ‘amigos da escola’. Filantropia a qual se associará o trabalho voluntário-obrigatório” [...]. Estimula-se, pois, “o trabalho voluntário em projetos sociais”, verificando-se o que Evangelista e Leher (2012, p. 16) denominam como uma virada assistencial da escola pública, onde se passa a “[...] associar a produção da pobreza à má qualidade da escola, argumenta-se que os problemas socioeconômicos brasileiros são produzidos no terreno educacional e, portanto, apenas nesta esfera é possível solucioná-los”.

Outro componente relacionado à intervenção do setor empresarial na esfera da educação pública que deve ser considerado se refere à ênfase na gestão e na adição de tecnologias como resposta aos problemas que devem ser enfrentados neste campo. Então, por meio da “pedagogia tecnicista” procura-se pensar os problemas da educação a serem solucionados. De acordo com Freitas (2012), este tecnicismo que era percebido na década de 1980 por Saviani, “[...] se estrutura a partir do pressuposto

da neutralidade científica e inspirado nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, [...] advoga a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional” (...) (SAVIANNI, 1986 apud FREITAS, 2012, p. 15-16).

Ainda de acordo com Freitas, este tecnicismo atual, o qual ele designa como “neotecnicismo”, se apresenta como:

[...] uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas a condição de pilares da educação contemporânea. (FREITAS, 1992; 1995 apud FREITAS, 2012, p. 383).

A partir deste neotecnicismo, segundo Freitas (2012, p. 383), se estruturam três categorias que estão ligadas diretamente “[...] ao controle dos processos para garantir certos resultados definidos *a priori* como *standards*, medidos em testes padronizados”, são eles: responsabilização, meritocracia e privatização.

Quanto à primeira categoria, a da responsabilização, Freitas (2012) afirma que:

Um sistema de responsabilização envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções (Kane & Staiger, 2002). As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização (FREITAS, 2012, p. 383).

A meritocracia parte do pressuposto da igualdade de oportunidades para a diferenciação entre os indivíduos em decorrência de desempenhos distintos. Dessa maneira, se justifica a desigualdade social com base na responsabilidade individual ou na forma de como os sujeitos se comportam e atuam nas diversas esferas da vida social:

Ela está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas às oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida. No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria

desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012, p. 383).

O estudo de Freitas (2012, p. 386) também chama a atenção para o fato de que “responsabilização e meritocracia” sejam duas categorias intimamente relacionadas e também de que, de fato, essas duas primeiras categorias visam “[...] criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação”, que constitui a terceira categoria indicada pelo autor.

No âmbito da categoria “privatização” o referido autor atenta especialmente para o processo da expansão “da privatização do sistema público” que sofreu “uma verdadeira mutação”, uma vez que o “[...] conceito de público estatal e do público não estatal abriu novas perspectivas para o empresariado: a gestão por concessão”, pela qual se “abre a possibilidade do público administrado privadamente”, por exemplo, através de uma escola que mesmo permanecendo pública, tenha uma “gestão privada”, ou ainda, mesmo que continue “[...] gratuita para os alunos, o Estado transfira para a iniciativa privada um pagamento pela sua gestão” (FREITAS, 2012, p. 386). Mas, além da modalidade privatização personificada na estrutura de gestão por concessão, surge e difunde-se no atual cenário da educação brasileira uma nova modalidade de privatização assim indicada por Freitas (2012, p. 386):

A outra modalidade de privatização são os *vouchers* ou, como é mais conhecida no Brasil, a instituição de “bolsas” que permitem aos alunos estudarem nas escolas privadas. Movimentos nesta direção já podem ser percebidos, como o Programa Universidade para Todos (Prouni – no ensino superior) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec – no ensino médio), ambos de transferência de verbas públicas para a iniciativa privada.

Em relação ao item III, o PRONATEC como elemento de inovação e mudança, criado no início do governo de Dilma Rousseff e que foi gestado no final do governo de Lula, considera-se oportuno discuti-lo e analisá-lo em um capítulo à parte, sendo que trataremos desta política pública *a priori* como uma importante síntese da lógica dominante no cenário das políticas educacionais vigentes nos governos de Lula e Dilma, à saber: a crescente ingerência do privado sobre o público a partir do princípio de coexistência pacífica com setor privado.

## CAPÍTULO 5 - A METODOLOGIA DA PESQUISA

Quanto aos procedimentos metodológicos relacionados a pesquisa envolvendo o PRONATEC, partiu-se do entendimento inicial da metodologia como “[...] um conjunto de métodos ou caminhos que devem ser percorridos na busca do conhecimento” (FIGUEIREDO; SOUZA, 2010, p. 130). Nesse sentido, tornou-se importante definir os procedimentos metodológicos que deveriam ser adotados no decorrer deste projeto de pesquisa.

### 5.1 O Método de abordagem

Em relação ao método de abordagem, utilizou-se o embasamento teórico do materialismo dialético, que é a base filosófica do marxismo, e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento (TRIVIÑOS, 2012, p. 51).

Conceitualmente, a dialética, segundo Kosik (2002, p. 20):

[...] é o pensamento crítico que se propõe a compreender a “coisa em si” e sistematicamente se pergunta como é possível chegar a realidade. Por isso, é o oposto da sistematização doutrinária ou da romantização das representações comuns. O pensamento que quer conhecer adequadamente a realidade, que não se contenta com os esquemas abstratos da própria realidade, nem com suas simples e também abstratas representações [...]

O materialismo histórico, de acordo com Triviños (2012, p. 51), “[...] é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens no desenvolvimento da humanidade”. A opção por este método de abordagem se justifica em decorrência da natureza do tema, ou seja, o estudo ou análise de um programa de educação profissional, o qual é fundamental o manuseio de categorias ligadas à análise marxista, como por exemplo, trabalho, contradição e hegemonia. Ressalta-se que, na perspectiva marxista, categorias significam conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações e que “[...]”

surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade” (CURY, 1996, p. 21).

Ademais, o método dialético parece mais adequado como referencial teórico de abordagem, pois, na dialética:

as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está acabada, encontrando-se sempre em vias de se transformar, [se] desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro. [...] nada existe isoladamente, de forma independente, tudo está interligado, em uma situação de interdependência”. (GONÇALVES 2005, p. 41-42).

Cabe ressaltar que o método dialético, de viés marxista e materialista, se distingue da dialética hegeliana de fundo idealista, pois se considera que “[...] é apenas com Marx e Engels que a dialética adquire um status filosófico (o materialismo dialético) e científico (o materialismo histórico)” (GADOTTI, 2012, p. 16).

A questão central envolvendo a diferenciação entre a dialética de Hegel e a dialética de Marx reside no fato de que “Marx substitui o idealismo de Hegel por um realismo materialista” (GADOTTI, 2012, p. 17-18), e a base dessa diferenciação se explica pela opção de Marx em inverter o sentido da lógica hegeliana, que preconizava o princípio de que a “[...] consciência do homem é que determinava o seu ser”. Marx, no sentido contrário, considerava que o ser social é que determina a sua consciência, ou seja, “[...] o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral”. Dessa forma, segundo Gadotti (2012, p. 18), “[...] a Dialética em Marx não é apenas um método para se chegar a verdade, é uma concepção do homem, da sociedade e da relação homem-mundo”.

O próprio Marx no Prefácio da segunda edição de O Capital estabelece uma clara distinção entre o seu método dialético e o método hegeliano, nos seguintes termos:

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de ideia – é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 2014, p. 28).

Em sua essência, o materialismo dialético desenvolvido na produção teórica de Marx e Engels apresenta um duplo sentido:

1º) como dialética, estuda as leis gerais do universo, leis comuns de todos os aspectos da realidade, desde a natureza física até o pensamento, passando pela natureza viva e pela sociedade; 2º) como materialismo, é uma realidade material (natureza e sociedade), na qual o homem está presente e pode conhecê-la e transformá-la (GADOTTI, 2012, p. 22).

E como se estrutura o método de investigação na perspectiva marxiana? Tal método de investigação, segundo Kosik (2002, p.37) compreende três graus:

- 1) minuciosa apropriação da matéria, pleno domínio do material, nele incluídos todos os detalhes históricos aplicáveis, disponíveis;
  - 2) análise de cada forma de desenvolvimento do próprio material;
  - 3) investigação da coerência interna, isto é, determinação da unidade das várias formas de desenvolvimento.
- Sem o pleno domínio de tal método de investigação, qualquer dialética não passa de especulação vazia.

Deve-se considerar também a importância atribuída por Marx e Engels à questão da unidade indivisível entre a teoria e a prática. Segundo Gadotti (2012), “[...] o marxismo não separa em nenhum momento a teoria (conhecimento) da prática (ação)”. Dessa forma, segundo o referido autor a teoria na concepção de Marx não é percebida “[...] como um dogma, mas um guia para a ação. A prática é o critério da verdade da teoria, pois o conhecimento parte da prática e a ela volta dialeticamente” (GADOTTI, 2012, p. 22).

Outra dimensão de importância fundamental no pensamento dialético de Marx e Engels diz respeito à utilização de categorias. “Em Marx essas categorias não são reduzidas lei fixas do pensamento, mas constituem-se em elementos fundamentais da explicação da transformação das coisas” (GADOTTI, 2012, p. 23). No entanto, na atualidade considera-se entre diversos teóricos que buscam explicitar o pensamento dialético de Marx e Engels a utilização de alguns princípios gerais ou características da dialética, sem, no entanto, reduzi-la à códigos fixos. Segundo Gadotti (2012), esses princípios da dialética seriam: 1) princípio da totalidade; 2) princípio do movimento; 3) princípio da mudança qualitativa; 4) princípio da contradição.

O primeiro princípio, o da “totalidade”, sustenta a premissa de que tudo se relaciona, uma vez que, para a dialética “a natureza se apresenta como um todo

coerente no qual objetos e fenômenos são ligados entre si, condicionando-se reciprocamente” (GADOTTI, 2012, p. 24). Nesse sentido, Gadotti enfatiza que o “[...] método dialético leva em conta essa ação recíproca e examina os objetos e fenômenos buscando entendê-los numa totalidade concreta” (GADOTTI, 2012, p. 24-25).

Da mesma forma, Kosik (2002, p. 44), em termos conceituais, afirma que “[...] totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. Ainda segundo o referido autor, “totalidade não significa todos os fatos”, uma vez que: “[...] Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade” (KOSIK, p. 44).

No que se refere à relação entre o método de investigação dialético da realidade social e a totalidade concreta considera-se que:

[...] cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. Um fenômeno social é um fenômeno 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 decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirirão 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).

O segundo princípio da dialética, segundo Gadotti (2012, p. 25), parte da premissa de que “tudo se transforma”. Este princípio do movimento “considera todas as coisas em seu devir”. Isto significa que, na perspectiva dialética que a natureza, a sociedade não são entidades acabadas, mas em contínua transformação, jamais estabelecidas definitivamente, sempre inacabadas” (GADOTTI, 2012, p. 25).

O terceiro princípio refere-se à mudança qualitativa das coisas. Gadotti (2012) considera que a transformação das coisas não se realiza num processo circular de eterna repetição, uma repetição do velho, logo, algo ou alguma coisa nova pode surgir a partir da mudança qualitativa, “[...] que se dá pelo acúmulo de elementos

quantitativos que num dado momento produz o qualitativamente novo” (GADOTTI, 2012, p. 26). Daí surge a noção comumente considerada como “salto qualitativo”, por vezes perceptível na observação do processo de mudanças das coisas.

O quarto princípio fundamental do método dialética diz respeito à contradição, que se refere à unidade e luta dos contrários, considerado por Triviños (2012, p 54) como a “categoria essencial do materialismo dialético”. Por sua vez, Cury (1986, p. 30), afirma que a contradição não é somente “[...] entendida como categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade”.

No plano filosófico, de acordo com Konder (2006, p. 49):

[...] as conexões íntimas que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias. Em tais unidades, a contradição é essencial: não é um mero defeito de raciocínio. Num sentido amplo, filosófico, que não se confunde com o sentido que a lógica confere ao termo<sup>8</sup>, a contradição é reconhecida como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem.

Gadotti (2012) tendo em conta a perspectiva filosófica da dialética, compreende o princípio da contradição “como a relação de unidade e luta dos contrários”. Segundo este autor:

A transformação das coisas só é possível porque no seu interior coexistem forças opostas tendendo simultaneamente à unidade e à oposição. É o que se chama de contradição, que é universal, inerente a todas as coisas materiais e espirituais. A contradição é a essência ou a lei fundamental da dialética (GADOTTI, 2012, p. 27)

Para Löwy (2015, p.25), a categoria da contradição constitui um importante elemento do método dialético, já que:

Uma análise dialética é sempre uma análise das contradições internas da realidade. Por exemplo, em uma formação social, a análise das contradições entre forças e relações de produção ou, sobretudo, das contradições entre as classes sociais. Isso parece óbvio, mas muitas vezes se fala em ideologias

---

<sup>8</sup>Konder (2006, p. 48) considera que, por influência do pensamento metafísico, somente se reconhecia durante séculos a contradição lógica como único tipo de contradição. Por conseguinte, a lógica ocupa-se da realidade apenas em um determinado nível, limitando assim o seu campo, tratando de uma parte da realidade. Dessa maneira, a contradição seria a manifestação de um defeito no raciocínio.



como sendo algo consensual [...]. Em nenhuma sociedade existe um consenso total, não existe simplesmente uma ideologia dominante, existem enfrentamentos ideológicos, contradições entre ideologias, utopias ou visões sociais de mundos conflituais, contraditórias. Conflitos profundos, radicais, que são geralmente irreconciliáveis, que não se resolvem em um terreno comum, em um mínimo múltiplo comum.

Este princípio da contradição, entendido como a essência da dialética, parece fundamental para o estudo e análise dos fenômenos sociais, dentre eles os de natureza educacional, uma vez que torna possível perceber-se a manifestação do conflito entre elementos antagônicos nas esferas da economia, da política, da sociedade e da cultura numa determinada formação social. Nesse sentido, Gadotti (2012, p. 29-30) considera que:

Marx e Engels, aplicando a lei da contradição das coisas ao estudo da história social, demonstram a contradição existente entre as forças produtivas e as relações de produção, a contradição entre as classes exploradoras e as classes exploradas, a contradição entre a base econômica e a superestrutura, a política e a ideologia, e como essas contradições conduzem inevitavelmente às diferentes revoluções sociais em diferentes sociedades de classe.

A utilização do método do Materialismo Histórico-Dialético e de seus princípios na pesquisa vinculada a esta tese, fundamentou, do ponto de vista teórico e do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, a definição das categorias que orientaram a análise e a avaliação do PRONATEC como um programa de governo voltado para a qualificação profissional de mão de obra em nosso país.

## 5.2 Definição das categorias de análise para as Políticas de Educação e para Análise e Avaliação do PRONATEC

Minayo (1994) define o termo “categoria” como sendo um “[...] conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si” (Minayo, 1994, p. 70). Logo, no campo da metodologia da pesquisa de temas sociais, “[...] as categorias são empregadas para se estabelecer classificações [...] agrupar elementos, ideias ou expressões, em torno de um conceito capaz de abranger tudo” (MINAYO, 1994, p. 70).

O estudo de Minayo (1994, p. 70), focado em pesquisas de cunho social, esclarece que as categorias de análise podem ser estabelecidas em três momentos: i) antes do trabalho de campo; ii) na fase exploratória da pesquisa, ou; iii) a partir da coleta de dados.

Com relação à definição das categorias de investigação para a análise das políticas educativas, numa perspectiva da dialética marxista, deveria se ter em conta, conforme a construção teórica de Masson (2013, p. 64 e seg.), os seguintes pressupostos: 1) a análise geral do trabalho; 2) a análise do Estado; 3) a análise da ideologia.

Nesse sentido, Masson (2013, p 64) considera, em relação à categoria geral do trabalho, que esta constitui “[...] o fundamento do mundo dos homens, é a categoria que promove a autoconstrução humana pela mediação que permitiu o salto ontológico do ser natural para o ser social [...] o trabalho é, portanto, ineliminável da vida dos homens, pois é condição necessária para a reprodução humana”. Por conseguinte, é a partir da análise de como os homens produzem sua existência num dado momento da história que se permite o entendimento a respeito do desenvolvimento social e histórico.

O estudo envolvendo a categoria “trabalho”, de acordo com a referida autora, também considera que apreender as relações sociais de produção e as formas de alienação presentes na sociedade capitalista é imprescindível para a análise de qualquer política educativa, a partir da teoria marxista. Dessa perspectiva analítica, também deriva outra relação antagônica inerente ao capitalismo:

A relação antagônica entre capital e trabalho que gera, por isso, a análise da relação entre a base e a superestrutura é fundamental para a compreensão do modo de produção e sua articulação com as formas de consciência social (religião, filosofia, educação etc.) (MASSON, 2013, p. 65).

A segunda categoria de investigação que se apresenta como essencialmente relevante para a análise das políticas educativas se refere ao estudo sobre o Estado e suas relações de poder e mediação na sociedade de classes. Nesse sentido, Masson (2013, p. 66) considera que:

O Estado entendido como sistema de comando político do capital cumpre o papel predominante de amenizar as contradições recalcitrantes da própria lógica de reprodução e ampliação do capital, sem, contudo, superá-las. Esta dinâmica de funcionamento do Estado interfere de forma decisiva na definição das políticas públicas.

Inserido na dinâmica de funcionamento e ação política do Estado, temos, por exemplo, “a definição de políticas públicas”, uma vez que estas “[...] representam a materialidade da intervenção do Estado, ou seja, o Estado em ação” (MASSON, 2013, p. 66). Por isso, quando se trata especificamente das políticas educativas, segundo Masson (2013, p. 66), estas “[...] só podem ser adequadamente analisadas se houver um entendimento profundo do Estado moderno no sentido mais amplo, assim como do Estado situado numa determinada particularidade histórica”.

A referida autora também chama a atenção para a questão de que não seja “[...] possível considerar que os problemas no campo da educação possam ser resolvidos por mudanças nas políticas educativas [...], pois, a educação apresenta limites” (MASSON, 2013, p. 67). Disso podemos concluir que as mudanças nas políticas educacionais com base em financiamento, currículo, métodos, formação e valorização docente, contribuem para reforçar o papel predominante de reprodução social desempenhada pela educação. A educação, por exemplo, pode servir aos interesses de reprodução de padrões e conceitos em consonância com as necessidades do sistema de produção dominante, tais como: qualidade, produtividade, eficiência, habilidades, qualificação, e outros mais.

Esta questão da reprodução social, segundo Masson (2013, p. 67-68), é evidência de que a educação é um “campo contraditório, uma vez que os estudos sobre políticas públicas podem evidenciar a disputa que envolve os processos de definição e de implementação de tais políticas” (MASSON, 2013, p. 67-68). Neste caso, Masson (2013, p. 68-69) enfatiza que a ideologia deve ser considerada “[...] na investigação sobre as políticas educativas, pois ela é a expressão da luta de classes [...] as políticas educativas expressam as ideologias que se configuram a partir da materialidade social”.

Em termos de uma síntese a respeito dessa discussão sobre as categorias de investigação vinculadas ao enfoque marxista, e quais destas devem ser consideradas nas investigações de políticas educativas, Masson (2013, p. 72) enumera:

- O trabalho no seu sentido ontológico [...] e o trabalho na sociedade capitalista [...] processo de reestruturação produtiva.
- As relações sociais de produção [...] e as formas de alienação presentes na sociedade capitalista.
- A ideologia como uma forma específica de consciência social que traduz a luta de classes e traz implicações em toda a sociedade.
- O Estado moderno e suas transformações históricas como sistema de comando político do capital.
- A diferença entre emancipação política e emancipação humana e suas implicações para a definição de um projeto de sociedade e de educação.

No caso específico da presente pesquisa sobre o PRONATEC, as categorias iniciais de investigação, definidas anteriormente à fase da pesquisa bibliográfica e documental, foram:

- a) Condicionantes econômicos, tendo em conta a investigação a respeito das transformações econômicas relacionadas às reformas neoliberais, à reestruturação produtiva, o processo de globalização, os ciclos desenvolvimentistas no Brasil e o Neodesenvolvimentismo do governo de Lula e Dilma;
- b) Condicionantes políticos: transformações Políticas no Brasil, reformas do Estado neoliberal, Neopopulismo e Lulismo; Transformismo, Revolução Passiva e hegemonia na política brasileira nas últimas três décadas; reformas na educação sob a hegemonia do receituário neoliberal.
- c) Condicionantes ideológicos e institucionais: reformas neoliberais e mudanças na educação.

Seguindo esta lógica, a elaboração dos capítulos 2 e 3 desta tese se ocupou de tratar dos condicionantes econômicas e político-ideológicos que influenciaram nas políticas governamentais de Educação, EPT e o PRONATEC, enquanto programa governamental de qualificação profissional. Portanto, o objetivo definido foi o de analisar, no capítulo 2, as transformações econômicas ocorridas no país a partir do fracasso das políticas econômicas heterodoxas, a construção da hegemonia econômica neoliberal no governo FHC, e a discussão e análise do modelo neodesenvolvimentista dos governos de Lula, situando-o como uma modalidade de

desenvolvimentismo às avessas, quando comparado ao Nacional-desenvolvimentismo. Também foi discutido neste capítulo o avanço da Reestruturação Produtiva na década de 2000, com base no crescimento da precarização do trabalho e das terceirizações, influenciando decisivamente a qualidade do emprego no contexto do modelo desenvolvimentista lulo-petista.

No capítulo 3, foi elaborada uma análise das transformações políticas ocorridas no país desde o final da Ditadura Militar até o governo de Lula e Dilma. O recorte temporal foi definido em decorrência da necessidade de se discutir o processo de transformismo pelo qual passaram o PMDB, o PSDB e o PT, configurando um processo de Revolução Passiva que enquadrou esses três partidos aos interesses das elites dominantes em nosso país. Também, neste capítulo foi discutido em particular o transformismo do PT e de Lula em torno do seu projeto político-ideológico de poder configurado no Neodesenvolvimentismo e no Neopopulismo lulista.

No capítulo 4, a discussão e a análise das políticas de educação profissional obedeceram ao recorte temporal abrangendo os governos de FHC, Lula e Dilma para discutir as mudanças e permanências das políticas educativas neoliberais durante esses três governos, objetivando compreender o contexto institucional e ideológico que originou o PRONATEC, cuja discussão e análise mais detalhada buscou-se realizar no capítulo 6 desta tese.

Em síntese: as discussões e análises desenvolvidas nos capítulos 2, 3 e 4 buscaram dar conta da contextualização dos condicionantes econômicos, político-ideológicos e institucionais que influenciaram na concepção do PRONATEC.

Reitera-se que o presente trabalho de pesquisa relacionado ao PRONATEC teve como referência teórica os pressupostos do Materialismo Histórico-Dialético e se estruturou a partir da definição de categorias que buscaram dar conta da análise de uma realidade relacionada à Educação Profissional, no âmbito mais amplo e geral, e, no âmbito mais específico, no caso do PRONATEC enquanto programa educacional de qualificação profissional inserido no contexto das políticas educacionais e das transformações econômicas, políticas e ideológicas que ocorreram no Brasil e no mundo globalizado. Por isso, no processo de elaboração dos capítulos 4 e 6, destinados a discussão sobre as mudanças ocorridas na EPT do governo de FHC até o governo Dilma, e na discussão e análise da concepção e gênese do PRONATEC,

considera-se relevante a utilização das seguintes categorias para o entendimento do fenômeno educacional, relacionados ao objeto de estudo desta tese: i) hegemonia; ii) reprodução; iii) mediação; iv) contradição.

A primeira categoria necessária ao entendimento do fenômeno educacional é a da hegemonia. Esta categoria tem relação direta com a divisão social em classes e os interesses relacionados ao exercício da dominação política através do Estado pelas classes que exploram economicamente e dominam socialmente. Segundo, Cury (1986, p. 28) “[...] na sociedade de classes, só a exploração e a dominação são incapazes de articular e fazer vingar uma totalidade de modo articulado”. Ou seja, as classes dominantes buscam o consenso por meio da hegemonia como um importante mecanismo para auto justificar-se no exercício da dominação política e ideológica.

Para Cury (1986, p. 48), a hegemonia se define como:

[...] a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção.

Este conceito de hegemonia permite perceber, por exemplo, como a classe dominante consegue exercer o controle a partir de mecanismo que ela mesma define para as classes subalternas. O aperfeiçoamento e sofisticação do exercício da hegemonia permite o surgimento do conceito de Estado ampliado, que se define na situação na qual “[...] a classe dominante, ao se apresentar como classe dirigente, deve se mostrar como organismo do povo em sua totalidade, como expressão dos interesses universais que atingem o todo social” (CURY, 1986, p. 51).

Esta situação do Estado ampliado se dá efetivamente quando o Estado capitalista “[...] se sente suficientemente forte em sua dominação para coexistir com a sua negação, admite o pluralismo e tenta dirigir o todo social apresentando-se como intérprete dos interesses gerais” (CURY, 1986, p. 51).

A educação entra na dinâmica do processo de hegemonia principalmente no aspecto de que a classe dirigente busca desenvolver um aparato ideológico para

conservar e ampliar o processo hegemônico no interior da sociedade civil, e a educação serve aos interesses de concretização de uma concepção de mundo condizente em relação à visão de mundo da classe dirigente, de seus valores e justificadora das desigualdades sociais e individuais. Porém, deve-se ressaltar que, sob determinadas situações, “[...] na defesa dos seus interesses as classes subalternas se permitem reelaborar o discurso dominante, rearticulando-o em face de suas necessidades” (CURY, 1986, p. 48). Disso pode resultar que nas sociedades de classes, em determinados momentos de desarticulação da coesão que se exerce por meio da hegemonia, “[...] as classes dominadas tenham acesso a sua própria ideologia, passando pela crítica à ideologia dominante” (CURY, 1986, p. 51), personificando assim práticas e momentos de contra-hegemonia, que no caso específico da educação podem ensejar o surgimento de pedagogias contra-hegemônicas, que correspondem aos interesses dominados e que buscam transformar a ordem vigente, como no caso das pedagogias de educação popular com base na “concepção libertadora, formulada e difundida por Paulo Freire” (SAVIANI, 2008, p. 19).

A categoria da reprodução diz respeito ao fato de que toda sociedade tende, em suas instituições, “[...] à sua auto-conservação reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas” (CURY, 1986, p. 28). No caso específico do capitalismo, a sua manutenção e reprodução enquanto sistema econômico dominante se dá pela constante reprodução do capital por meio da cultura da acumulação. Dessa forma, “[...] a educação pode servir de elo mediador para os processos de acumulação ao reproduzir ideias e valores que ajudam a reprodução ampliada do capital” (CURY, 1986, p. 28). Neste caso, o capital se alimenta ou se reproduz quando aciona os mecanismos de exploração.

A educação se relaciona com a reprodução, de acordo com Cury (1986, p. 59), quando contribui “[...] para a reprodução das relações de produção enquanto ela, mas não só ela, forma a força de trabalho e pretende disseminar um modo de pensar consentâneo com as aspirações dominantes”.

A categoria da mediação, diz respeito ao vínculo e a passagem entre dois momentos do desenvolvimento e/ou do movimento, sendo que esta categoria, segundo Cury (1986, p. 27):

[...] se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório.

Na relação entre o fenômeno educativo e a mediação, Cury (1986, p. 64) considera que “[...] a Educação possui, antes de tudo, um caráter mediador”. O referido autor considera que no “[...] caso concreto da sociedade de classes, ela se situa na relação entre as classes como momento de mascaramento/desmascaramento da mesma relação existente entre as classes” (CURY, 1986, p. 64).

A categoria da contradição, segundo Cury (1986, p. 27), “constitui a base da metodologia dialética”. A contradição pressupõe a agudização ou acirramento extremo da condição ou situação de oposição. Quando dois elementos de polos diferentes ou opostos já não possibilitam conciliação, daí surge o antagonismo ou contradição.

De acordo com Cury (1986, p. 70-71), o “conjunto das relações sociais no capitalismo é contraditório” e a educação também reflete este movimento, já que ela, “[...] enquanto movimento participe da prática social global, é contraditória em seus vários elementos”. O referido indica vários aspectos que envolvem a manifestação da contradição no fenômeno educacional. Alguns exemplos: a educação encarregada “de melhorar a força de trabalho pode contribuir de fato para o aumento do capital e de sua reprodução” (CURY, 1986, p. 74). Por outro lado, “[...] a educação também se opõe à estrutura capitalista de relações sociais, isto é, à divisão de classes, quando possibilita a apropriação coletiva do saber [...]” (CURY, 1986, p.75)

Ressalta-se que estas quatro categorias gerais de investigação - hegemonia, reprodução, mediação e contradição - serviram de suporte teórico-analítico para o estudo do PRONATEC, realizado no capítulo 6 desta tese, bem como contribuíram para a definição das duas categorias gerais de análise do referido programa: 1) A discussão da relação entre os paradigmas definidores das políticas públicas de educação na Era do Capital Mundializado/Globalizado e do Estado Neoliberal e a lógica de funcionamento do PRONATEC; 2) A discussão a respeito do perfil de qualificação presente no PRONATEC.



### 5.3 Definição do tipo de pesquisa, método de apoio e os procedimentos

Após a definição das categorias de investigação, buscou-se definir uma estratégia de condução da pesquisa. Nesse sentido, seguimos as premissas elaboradas por Frigotto (2010, p. 96-98).

- a) [...]. Ao iniciarmos uma pesquisa, dificilmente temos um problema, mas uma problemática. O recorte que se vai fazer para investigar se situa dentro de uma totalidade mais ampla.
- b) [...]. No trabalho propriamente de pesquisa, de investigação, um primeiro esforço é o resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzido sobre a problemática em jogo. [...]. Esse conhecimento se expressa por ideias, conceitos, categorias que precisam ser revisitadas [...].
- c) [...]. Feito o levantamento do material da realidade que está se investigando, necessita-se definir um método de organização para análise e exposição. Trata-se de discutir os conceitos, as categorias que permitem organizar os tópicos e as questões prioritárias a orientar a interpretação e análise do material. Que categorias interessam?
- d) [...]. A análise dos dados representa o esforço do investigador de estabelecer as conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática pesquisada. Mediante este trabalho, vão se identificando as determinações fundamentais e secundárias do problema.
- e) [...]. Finalmente busca-se a síntese da investigação. A síntese resulta de uma elaboração. É a exposição orgânica, coerente, concisa das “múltiplas determinações” que explicam a problemática investigada.

Utilizando como referência esta proposta de estratégia de condução da pesquisa, foi elaborado o seguinte roteiro de procedimentos metodológicos para a elaboração da tese:

1) Definição do tema de pesquisa, a partir da seguinte sequência:

a) O interesse investigativo relacionado ao PRONATEC surgiu a partir da seguinte problemática: Quais as condicionantes econômicas, político-ideológicas e institucionais que determinaram a gestação e implantação do PRONATEC no âmbito do ensino técnico-profissional, logo no início do governo de Dilma Rousseff?

No decorrer da pesquisa foi incorporada outra questão-problema vinculada à questão principal: O que é o PRONATEC? Como se constituiu? O que o sustenta?

b) Definiu-se como premissa da pesquisa a hipótese de que o PRONATEC estaria reeditando e resgatando a lógica do modelo de competências.

c) Delimitação do foco da pesquisa em torno da análise da gênese, concepção e implantação do PRONATEC. E o recorte temporal delimitou o estudo do PRONATEC da sua origem, em 2011, até a sua fase inicial de implantação até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2014.

d) Definição do Objetivo Geral e dos objetivos específicos:

-Geral: Analisar os condicionantes econômicos, político-ideológicos e institucionais que determinaram a concepção e implantação do PRONATEC na esfera do ensino técnico-profissional.

-Objetivos específicos: a) Caracterizar o processo de gênese e concepção do PRONATEC e os seus desdobramentos para as diretrizes educacionais do ensino técnico-profissional; b) Identificar o conceito de Qualificação presente nas diretrizes do PRONATEC e; c) Analisar as possíveis relações entre o conceito de qualificação presente no PRONATEC e conceito de qualificação vinculado ao modelo de competências.

2) Definição do referencial teórico a partir do método do Materialismo Histórico-dialético e elaboração das categorias iniciais de investigação.

3) Levantamento bibliográfico e levantamento dos documentos relacionados ao PRONATEC.

4) Tratamento do material originário do levantamento bibliográfico e documental: ordenação, classificação e análise e interpretação a partir da Análise de Conteúdo e Análise de Discurso.

5) Elaboração dos capítulos da Tese e construção da síntese analítica e explicativa do processo de gênese e concepção do PRONATEC.

Ressalta-se que o início da pesquisa ocorreu a partir do segundo semestre de 2013, sendo que naquela conjuntura havia poucos trabalhos acadêmicos sobre o PRONATEC, e em sua maioria eram artigos. Também praticamente não existiam trabalhos institucionais e acadêmicos de avaliação da implementação e de resultados do referido programa. Somente a partir de 2015 é que foram elaborados e publicados trabalhos de pesquisa mais detalhados sobre o PRONATEC.

No que se refere à definição da pesquisa quanto aos seus objetivos, considera-se que esta pesquisa em torno do PRONATEC teve caráter exploratório, uma vez que esta modalidade de pesquisa “[...] visa proporcionar maior familiaridade

com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses”, envolvendo “levantamento bibliográfico” (GIL, 1999 apud GONÇALVES, 2005). Por conseguinte, priorizou-se a análise do PRONATEC enquanto programa de qualificação profissional, buscando explicitar o processo de concepção, gênese deste programa inserido no contexto do Neodesenvolvimentismo e do Neopopulismo dos governos de Lula e Dilma.

Em suma: a referida pesquisa se propôs a investigar, a partir de seus condicionantes (econômicos, políticos, ideológicos e institucionais), a lógica de concepção, gênese e construção do PRONATEC e o conceito de qualificação vinculado a este programa governamental.

Quanto ao método de apoio ao estudo, foi adotada a abordagem qualitativa, tendo-se em conta que esta modalidade de pesquisa faz pouco uso de dados estatísticos na análise do problema, uma vez que “[...] não tem a pretensão de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas” (GONÇALVES, 2005, p. 101).

Em relação ao procedimento ou à maneira pela qual foram obtidos os dados necessários para a elaboração da pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. No que se refere às fontes bibliográficas, foi feita revisão da literatura existente, especialmente sobre as seguintes temáticas ligadas ao embasamento teórico da pesquisa em questão: (i) relação escola-trabalho, (ii) mudanças produtivas, profissionalização e mercado de trabalho, (iii) História da Educação Profissional no Brasil e reformas educacionais nos governos de FHC, Lula e Dilma; (iv) globalização, neoliberalismo, reestruturação produtiva, precarização do trabalho e do emprego; v) política econômica no Brasil (1985-2014), nacional-desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo; vi) Estado, hegemonia, bloco no poder, revolução passiva, transformismo, populismo e neopopulismo.

No caso específico dos documentos, os mesmos são entendidos como “[...] qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER apud GONÇALVES, 2005, p. 60). Sendo assim, a seleção de documentos relacionados ao PRONATEC priorizou especialmente aqueles expedidos e gerados no âmbito governamental e ministerial (decretos, leis, pareceres, resoluções, relatórios, discursos de autoridades a respeito do PRONATEC).

Para o desenvolvimento da pesquisa relacionada ao PRONATEC, no que se refere ao processo de seleção, tratamento e análise dos documentos ligados à área educacional, considerou-se necessária a utilização de elementos conceituais ligados à análise de conteúdo e à análise do discurso.

Quanto aos procedimentos relativos à análise de conteúdo dos documentos relacionados ao referido programa, levou-se em consideração elementos conceituais desenvolvidos por Minayo (1994). Esta autora elaborou uma proposta dialética para a análise dos dados, denominada de “método hermenêutico-dialético”, no qual [...] a fala dos atores sociais é situada em seu contexto para melhor ser compreendida” (MINAYO, 1994, p. 77). Tal método percorre um caminho “[...] tendo como ponto de partida o interior da fala e como ponto de chegada o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala” (MINAYO, 1994, p. 77).

A partir deste caminho percorrido, a autora propõe a interpretação das falas dos atores sociais em dois níveis de interpretação. O primeiro nível é o das determinações fundamentais abrangendo aspectos que dizem respeito à:

[...] conjuntura sócio-econômica e política do qual faz parte o grupo social a ser estudado; história desse grupo e política que se relaciona e esse grupo. Essas determinações já devem ser definidas na fase exploratória da pesquisa. As categorias gerais [...] são formuladas a partir dessas definições (MINAYO, 1994, p. 77-78).

Ainda segundo Minayo (1994, p. 78) o “[...] segundo nível de interpretação baseia-se no encontro que realizamos com os fatos surgidos na investigação, constituindo-se assim, ao mesmo tempo, ponto de partida e ponto de chegada da análise”.

Foi agregado ao trabalho de análise de conteúdo dos documentos do PRONATEC, além dos preceitos teóricos de Minayo (1994) o estudo de Shiroma, Campos e Garcia (2004) que propõe alguns passos metodológicos para análise de conteúdo. O roteiro proposto pelas três autoras prevê quatro etapas:

- a) **A pré-análise:** [...] seleção e definição dos documentos que serão objeto de análise e que permitirão responder as questões da pesquisa.
- b) **A categorização:** correspondente à etapa em que o pesquisador deve definir, de acordo com os objetos de sua pesquisa que unidades de análise devem ser privilegiadas [...].

c) **A codificação:** articula-se à aplicação das categorias ao corpus da pesquisa e exige que o pesquisador delimite como fará a contagem (registro das ocorrências), [...] a verificação da presença de uma codificação de tipo quantitativo, que se refere à frequência de ocorrências de uma determinada categoria ou unidade de análise em um documento [...] pode-se também optar por procedimentos de registros mais qualitativos retendo-se, por exemplo [...] as presenças, mas também, as ausências de certas palavras, temas ou ideias nos documentos analisados.

d) **A interpretação dos dados:** se apoia na categorização e propicia uma nova leitura do texto. Interpretar consiste em inferir a partir do material de análise, os sentidos do conteúdo do material analisado [...] (SHIROMA; CAMPOS, GARCIA, 2004, p. 6).

No tratamento da análise de conteúdo relacionada aos documentos do PRONATEC, foi realizado o seguinte roteiro, com base na proposta das referidas autoras:

1) Pré-análise a partir do critério de escolha de documentos diretamente relacionados a concepção e origem do PRONATEC. Seleção dos documentos contendo discursos que explicitavam a finalidade, objetivos, e a justificativa desse programa. Seleção dos documentos que indicavam informações a respeito do perfil de qualificação ofertada no PRONATEC.

2) A categorização dos textos do PRONATEC definiu como unidades de análise: paradigmas relacionados à globalização, à ideologia neoliberal, à qualificação com viés na concepção teórica de Naville (1965), na concepção teórica do modelo das competências, no tecnicismo e neotecnicismo, no modelo de integração.

3) A codificação obedeceu ao critério de identificar palavras-chaves relacionadas às categorias de análise. Procurou-se identificar nos textos e discursos a frequência de palavras como: qualificação, competência e habilidades, desenvolvimento econômico, inclusão social, democratização, empregabilidade, globalização.

4) A interpretação dos dados se apoiou na definição de duas categorias de análise relacionadas ao PRONATEC: i) a relação do PRONATEC com os paradigmas da globalização e das reformas neoliberais e; ii) a definição do tipo de qualificação disponibilizada nos cursos do PRONATEC.

No que se refere aos procedimentos envolvendo a análise de discurso presente na documentação analisada e nas manifestações do governo acerca do PRONATEC, privilegiou-se a utilização do modelo de análise proposto por Shiroma,

Campos e Garcia (2004, p. 9), que trata do “discurso como prática discursiva”. Estas autoras relacionam três itens que compõem o modus operandi de análise da prática discursiva:

a) **“a força dos enunciados”**: relacionada com o componente acional do texto, ou seja, a ação social que realiza [...] é uma promessa? Um pedido? Uma ordem? [...]

b) **coerência**: um texto coerente é um texto que “faça sentido” [...]. Ou seja, os textos estabelecem posições para os intérpretes que são capazes, dessas posições, compreendê-los, fazer conexões e inferências [...] que podem apoiar-se em pressupostos ideológicos.

c) **Intertextualidade**: designa a propriedade que os textos têm de serem constituídos a partir de fragmentos de outros textos. [...] a perspectiva intertextual pode-nos indicar, em termos de produção, a historicidade os textos, na medida em que essas incorporações remetem sempre a cadeias ou a textos prévios a quem responde (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 9).

Em relação ao manuseio dos textos relacionados ao PRONATEC, no que se refere ao aspecto da prática discursiva, foi possível identificar nesses documentos três importantes aspectos: a) o PRONATEC como uma “necessidade” diante da demanda do mercado por mão de obra qualificada; b) o PRONATEC como “garantia” de qualificação e emprego; c) a não-ruptura do governo em relação aos conceitos e paradigmas da ideologia neoliberal, como por exemplo: parcerias público-privadas, descentralização, empregabilidade.

Outro aspecto da concepção de análise do discurso se refere ao “discurso como prática política”. As referidas autoras relacionam esta dimensão do discurso com a ideologia e a hegemonia (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 10).

No caso da ideologia são consideradas duas importantes assertivas. A primeira se refere ao fato de “[...] as ideologias estarem embutidas nas práticas discursivas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 10). A segunda assertiva se refere à discussão em torno da questão se “todo discurso é ideológico?” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 10).

No que se refere à hegemonia, as autoras consideram que, no geral, as “ideologias se tornam naturalizadas ou automatizadas” e “essa concepção permite com que se compreendam os processos de mudanças discursivas, os discursos como campo de luta hegemônica” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 11).

Ainda com respeito à relação da hegemonia e da ideologia com o discurso, Shiroma, Campos e Garcia (2004, p. 11) concluem que:

Em síntese, os conceitos de ideologia e hegemonia auxiliam na análise das conexões explanatória entre a natureza das práticas sociais e a natureza da prática discursiva (produção, distribuição e consumo textual. O conceito de hegemonia auxilia fornecendo, para a análise de discurso, tanto uma matriz – “uma forma de analisar a prática social a qual pertence o discurso em termos de relação de poder” -, como um modelo “uma forma de analisar a própria prática discursiva como um modo de luta hegemônica, que reproduz, reestrutura ou desafia as hegemônias existentes” (FAIRCLOUGH, 2001 apud SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 11).

Na análise dos documentos relacionados ao PRONATEC, foi possível, por exemplo, identificar duas importantes tendências de discurso governamental de caráter hegemônico e ideológico: a) o protagonismo do governo Dilma e de seu antecessor, o presidente Lula, no sentido da promoção da inclusão social e democratização das relações sociais e políticas, utilizando como estratégias o combate à desigualdade e o fomento do desenvolvimento econômico; b) a necessidade de expandir a escolaridade e a qualificação dos trabalhadores como forma de garantir a empregabilidade e o crescimento econômico-tecnológico do país.

## CAPÍTULO 6 O PRONATEC NO CONTEXTO DO NEODESENVOLVIMENTISMO E DO NEOPOPULISMO

Este capítulo pretende discutir o PRONATEC tendo como ponto de partida a sua gênese legal e a sua estruturação consubstanciada nos decretos, pareceres e resoluções formulados pelo Governo Federal. Na sequência propõe-se uma avaliação do PRONATEC a partir de seguintes categorias de análise que consideramos relevantes:

- 1) Os novos paradigmas definidores das políticas públicas de educação na Era do Capital Mundializado/Globalizado e do Estado Neoliberal e a lógica de funcionamento do PRONATEC;
- 2) O perfil de qualificação presente no PRONATEC e sua interface com os conceitos de qualificação de Naville (1965) e com o modelo de competências, além de suas interfaces com o Tecnicismo e Neotecnicismo, com a qualificação fragmentada do governo de FHC *via* PLANFOR e com a lógica da inclusão excludente.

Na parte final deste capítulo discute-se a proposta de um modelo de Qualificação/Formação Profissional para além das determinações do capital e da pedagogia neotecnicista, pressupostos estes e que estão ostensivamente presentes na essência e no *modus operandi* das políticas públicas de educação de nosso país, incluindo o PRONATEC.

### 6.1 A gênese do PRONATEC e seu marco regulatório legal: problematizações iniciais a partir da legislação do Programa

O ciclo do “novo desenvolvimentismo” iniciado no governo de Lula e que se manteve com certa dificuldade no primeiro governo de Dilma Rousseff, contribuiu para criar novas demandas relacionadas à formação profissional para o atendimento do setor produtivo nacional. De acordo com Rodrigues e Santos (2014), estas novas demandas do setor produtivo inseridas na nova fase de expansão econômica estabeleceram as condições para a expansão do ensino profissional.



Neste cenário contraditório do novo-desenvolvimentismo, foi criado pelo governo brasileiro [...] o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – que se constitui em um conjunto de ações que visam ampliar a oferta de vagas na EPT brasileira. Com metas ousadas de atender oito milhões de beneficiados, criação de 200 novas escolas técnicas federais e investimento de um bilhão de reais, o Programa ocupa, atualmente, o centro do debate sobre a Educação Profissional e apresenta, em sua estrutura, espaços onde se evidenciam relações entre o público e o privado para o atendimento de suas metas (ROGRIGUES; SANTOS, 2014, p. 6).

A justificativa para a criação do PRONATEC, além do interesse governamental, veio do setor empresarial, uma vez que o discurso a respeito da carência de mão de obra qualificada ganhou força no país:

Legitimou-se o Programa para o enfrentamento de um “problema” brasileiro, disseminado pelos meios empresariais, reforçado pelo governo e aceito por parte da sociedade civil: o da falta de mão de obra qualificada, como uma das causas principais do desemprego, desviando-se do real problema da baixa escolaridade dos trabalhadores brasileiros (SALDANHA, 2016b, p. 187).

Lançado logo no início do governo Dilma, o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) pretendeu ofertar “[...] milhões de vagas até 2014 para a qualificação técnica e profissional de trabalhadores e de alunos do ensino médio, intensificando a expansão e interiorização das redes federal, estadual e privada [...]” (SALDANHA, 2012, p. 6).

Regulado pela Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), de acordo com o seu artigo 1º, se propõe a “[...] ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2011c, p. 1). E para tanto, a referida lei determina em seu parágrafo único do art. 1º um conjunto de objetivos, dentre eles: 1) Expandir/democratizar a “[...] oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio”; 2) Melhorar a “qualidade do ensino médio público” articulando-o com a educação profissional; 3) Estimular a “[...] expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica”; 4) Ampliar as “oportunidades educacionais dos trabalhadores” via “formação e qualificação profissional” (BRASIL, 2011c).

Quanto ao público-alvo, de acordo com o artigo 2º, o PRONATEC busca atingir prioritariamente os seguintes sujeitos: a) os estudantes (do ensino médio, da EJA, os que cursaram o ensino médio em escolas públicas ou na condição de bolsista de instituições privadas de ensino); b) “os beneficiários dos programas federais de transferência de renda”, e; c) os trabalhadores em geral, incluindo “[...] agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores” (BRASIL, 2011c, p, 1).

Objetivando um melhor entendimento do suporte teórico-legal que estrutura o PRONATEC, elaboramos um quadro sintético que abrange as principais leis, resoluções e pareceres acerca do assunto.

**Quadro 1. Marco Legal do PRONATEC**

<b>Documento ou Medida Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Objetivo ou influência sobre o PRONATEC</b>
<b>Decreto N° 7.589</b>	26 de outubro de 2011	Institui no âmbito do Ministério da Educação, a Rede e-Tec Brasil com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País.
<b>Lei n° 12.513</b>	26 de outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.
<b>Portaria N° 1.568</b>	03 de novembro de 2011	Aprova o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, disponibilizado no sítio eletrônico oficial do Ministério da Educação.
<b>Decreto N° 7721</b>	16 de abril de 2012	Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.

<b>Portaria N° 160</b>	05 de março de 2013	Dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, e dá outras providências.
<b>Portaria n° 161</b>	06 de março de 2013	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica.
<b>Portaria N° 168</b>	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, de que trata a Lei n° 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.
<b>Portaria N° 362</b>	26 de abril de 2013.	Dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC n° 168, de 07 de março de 2013.
<b>Lei n° 12.816</b>	05 de junho de 2013	Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011(Pronatec); 9.250, de 26 de dezembro de 1995(bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec); 8.212, de 24 de julho de 1991 (incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo); dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais.
<b>Portaria N° 20</b>	27 de junho de 2013	Portaria n° 20, de 27 de junho de 2013 e Tabela de mapeamento de cursos técnicos para oferta na forma subsequente por intermédio da Bolsa-Formação Estudante e correlação com cursos de graduação.
<b>Portaria N° 1007</b>	09 de outubro de 2013	Altera a Portaria MEC n° 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).
<b>Portaria SETEC/MEC n° 01</b>	29 de janeiro de 2014	Altera a Portaria SETEC/MEC n° 20, de 27 de junho de 2013, que aprova a Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta no âmbito do Pronatec.

<b>Portaria nº 701</b>	13 de agosto de 2014	Altera a Portaria MEC nº 160, de 5 de março de 2013, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.
------------------------	----------------------	---

**Quadro 2. Marco Legal do PRONATEC: Recursos financeiros, créditos, matéria orçamentária e prestação de contas.**

<b>Documento Ou Medida Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Objetivo ou influência sobre o PRONATEC</b>
<b>Resolução nº 06</b>	12 de março de 2012	Altera Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.
<b>Resolução CD/FNDE nº 4</b>	16 de março de 2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011 e estabelece orientações, critérios e procedimentos para descentralizar créditos orçamentários para as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec.
<b>Resolução Nº 8</b>	20 de março de 2013	Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013.
<b>Resolução nº 30</b>	05 de julho de 2013	Altera a , que estabelece critérios e procedimentos da Resolução/CD/FNDE nº 04, de 16 março de 2012 para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
<b>Resolução/CD/FNDE nº 30</b>	5 de julho de 2013	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.

<b>Resolução/CD/FNDE nº 39</b>	10 de outubro de 2013	Altera a Resolução CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, 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 2013.
<b>Resolução/CD/FNDE nº 50</b>	11 de dezembro de 2013	Altera os artigos. 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 subseqüente, no âmbito do Pronatec.

Em síntese, a estrutura legal do PRONATEC foi resultado de uma combinação de dois decretos, uma lei federal, além de várias resoluções e portarias emitidas pelo MEC, sendo que para o nosso estudo inicialmente considera-se mais relevante o reconhecimento de três importantes marcos legais: 1) a Lei 12.513/11, que constituiu o marco inicial e geral da legislação que criou o PRONATEC; 2) o Decreto nº 7.721/12 que define claramente o público-alvo vinculando-o diretamente com a concessão do seguro-desemprego e; 3) a Portaria Nº 1.568/11 que cria e disponibiliza o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada.

### Quadro 3- Lei Nº 12.513/2011

<b>- OBJETIVOS DO DOCUMENTO</b>	
<b>- Objetivo Principal</b>	- Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).
<b>- A QUEM SE DESTINA O DOCUMENTO</b>	
<b>- Público-alvo</b>	Estudantes, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.
<b>- ESTRUTURA E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DO DOCUMENTO</b>	
<b>Tópicos Principais</b>	<b>Conteúdos Principais</b>
Artigo 1º	- Institui o PRONATEC e determina responsabilidade do governo federal em ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica. O parágrafo único estabelece como objetivos do PRONATEC: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio; fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; contribuir para a melhoria da qualidade

	do ensino médio público articulando-o com a educação profissional; ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional e estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica
Artigo 2º	- Identifica o público alvo do PRONATEC: estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda; estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. Nos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º amplia-se o público-alvo para: agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens; mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda.
Artigo 3º	Estabelece o regime de colaboração para o cumprimento das finalidades e objetivos do Pronatec. Estes agentes colaboradores são: 1) União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; 2) serviços nacionais de aprendizagem; 3) instituições privadas e públicas de ensino superior, 4) instituições de educação profissional e tecnológica; 5) fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica.
Artigo 4º	- Define quais ações que serão desenvolvidas pelo Pronatec: ampliação de vagas e expansão da rede federal de EPT, ampliação de vagas e expansão das redes estaduais de EPT, expansão de vagas e rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem, oferta de bolsa-formação para estudantes e trabalhadores, financiamento da EPT e expansão da EPT de nível médio na modalidade EAd, oferta de vagas para pessoas com deficiência, articulação com o SNE e com o PROJOVEM.
Artigo 5º	- Define os cursos que são considerados como modalidades de educação profissional e tecnológica: educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, formação de professores em nível médio na modalidade normal.
Artigo 6º	- Dispõe sobre a execução do Pronatec por meio da concessão de bolsa-formação. Autoriza a União a transferir recursos as instituições de EPT, das redes públicas estaduais e municipais e serviços nacionais de aprendizagem.
Artigo 7º	- Dispõe sobre os recursos destinados a manutenção dos alunos do Pronatec das instituições de EPT da rede federal.
Artigo 8º	- Permite a execução do Pronatec com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos devidamente habilitadas.
Artigo 9º	- Autoriza as instituições de EPT das redes públicas autorizadas a conceder bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec.
Artigo 10º	- Disponibiliza o crédito do FIES para instituições particulares e serviços nacionais de aprendizagem que disponibilizem modalidades de cursos vinculados ao Pronatec.
	-Altera os artigos. 3º, 8º e 10 da Lei nº 7.998, de 11/01/1990. A União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas. Determina o cancelamento do seguro-desemprego nos casos de: a) recusa por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração

	anterior; b) comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação; c) por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro-desemprego; ou d) por morte do segurado. Institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.
Artigo 14	- Altera os artigos 15 e 16 da Lei nº 11.129 de 30/06/2005. Institui o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, destinado aos estudantes de educação superior.
Artigo 16	-Dispõe sobre as despesas com a execução do Pronatec condicionando-a a dotação orçamentária anual.
Artigo 19	- Concede à prerrogativa aos serviços nacionais de aprendizagem a criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior, observada a competência de regulação, supervisão e avaliação da União. - Os parágrafos 1º, 2º e 3º dispõem sobre a autonomia concedida aos serviços da aprendizagem a criar cursos nas seguintes modalidades e formatações: a) cursos superiores de tecnologia, na modalidade presencial; b) alteração do número de vagas ofertadas nos cursos superiores de tecnologia; c) criação de unidades vinculadas, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação; d) registro de diplomas.
Artigo 20	- Concede autonomia para os serviços nacionais sociais poderem criar unidades de ensino para diversas modalidades: educação técnico-profissional e Proeja.
Artigos 20-A e Artigo 20-B	- Condiciona a autonomia dos serviços de aprendizagem às competências de supervisão e avaliação da União e supervisão e avaliação em regime de colaboração com os órgãos competentes dos Estados e Distrito Federal. E também condiciona a criação de novos cursos pelas instituições de ensino superior aos órgãos competentes dos Estados.

#### Quadro 4 – Decreto Nº 7.721/2012

<b>- OBJETIVOS DO DOCUMENTO</b>	
<b>- Objetivo Principal</b>	O decreto dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.
<b>- A QUEM SE DESTINA O DOCUMENTO</b>	
<b>- Público-alvo</b>	Aos trabalhadores segurados que solicitam o benefício do Seguro Desemprego.
<b>- ESTRUTURA E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DO DOCUMENTO</b>	
<b>Tópicos Principais</b>	<b>Conteúdos Principais</b>
Artigo 1º	- Determina que o recebimento do seguro desemprego para trabalhadores que recorrem a este benefício esteja condicionado à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. No seu parágrafo único fica explicitado que os cursos serão ofertados pelo PRONATEC por meio do bolsa-formação.
Artigo 2º	- Determina a competência do MEC para ofertar vagas gratuitas em cursos de formação do PRONATEC na rede de EPT, encaminhar ao Min. Do Trabalho e Emprego informações sobre matrículas e frequência dos beneficiários do artigo 1º.
Artigo 3º	-Estabelece a competência do Ministério do Trabalho e Emprego: orientar e encaminhar os trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego os

	referidos cursos de formação; fixar os requisitos para a definição do perfil do trabalhador; encaminhar ao Ministério da Educação informações sobre as características dos trabalhadores, beneficiários do seguro-desemprego para subsidiar as atividades de formação e qualificação profissional.
Artigo 4º	-Vincula a disponibilização dos cursos ofertados pelo PRONATEC as informações de perfil dos trabalhadores fornecidas pelo SINE do MTb características locais do mercado de trabalho.
Artigo 5º	-Prevê a não exigência de participação em curso do PRONATEC nos casos em que o trabalhador comprove matrícula e frequência mensal em outro curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional com carga horária igual ou superior a cento e sessenta horas ou no caso da inexistência de oferta de curso compatível com o perfil do trabalhador no município ou região metropolitana de domicílio do trabalhador, ou, ainda, em município limítrofe.
Artigo 6º	-Determina o cancelamento do seguro-desemprego nos casos de: recusa pelo trabalhador da pré-matrícula nos referidos cursos; não realização pelo trabalhador da matrícula efetiva na instituição de ensino; evasão do curso de formação.
Artigo 7º	- Estende o direito de qualificação aos demais trabalhadores, guardadas as prioridades concedidas aos trabalhadores cujo artigo primeiro concede prioridade de atendimento
Artigo 8º	- Estabelece o MEC e o MTb como sujeitos que devem disciplinar conjuntamente as características dos cursos ofertados e as demais condições, requisitos e normas necessárias para aplicação da condicionalidade prevista no <b>caput</b> do art. 1º.
Artigo 9º	- Condiciona a oferta da bolsa-formação à dotação orçamentária.

Esta profusão de leis, decretos, resoluções e portarias que dão suporte legal ao PRONATEC, desde a sua concepção, gênese e implementação nos remete a uma problematização inicial, que se refere a atenção dada pelo Governo Federal a este programa de qualificação. Nesse sentido, o estudo de Silva (2015, p. 117) enfatiza o fato de que:

[...] essa quantidade de documentos [...] demonstra a atenção especial que o Governo tem dado a este Programa. Há de se considerar que outros programas, a exemplo do Programa Bolsa Família, programa de grande destaque também, não possuem essa dimensão e tampouco tem página eletrônica própria.

O mencionado estudo de Silva (2015) detendo-se inicialmente no aspecto da pré-análise dos documentos legais do PRONATEC elaborou um quadro esquemático de classificação dos documentos do referido Programa por quantidade de publicações, resultando em 26 documentos com significativa relevância para a sua



análise, distribuídos entre leis (2), decreto (1), portarias (10), resoluções (7), além de alguns editais e notas.

Outra problematização apontada por Silva (2015) diz respeito a alteração da Lei nº12.513/2011 que instituiu o PRONATEC alterada pela Lei nº 12.816/2013 notadamente para acomodar os interesses de instituições privadas de ensino. Segundo Silva (2015, p. 119): [...] faz-se necessário que ressaltemos que as alterações realizadas foram para possibilitar a participação das instituições privadas no Programa, que em um primeiro momento haviam sido propostas pela medida Provisória nº 592, de 2012.

Ressalta-se que o estudo realizado por Silva (2015) privilegia a análise dos documentos do PRONATEC a partir da percepção das “ideologias, teorias e objetivos explícitos e implícitos” que permeiam tal programa. Dessa forma, a referida autora problematiza a leitura e análise dos documentos do PRONATEC a partir dos seguintes pontos:

Vinculação que se faz entre a política de educação e o desenvolvimento econômico, concepção de que a qualificação profissional garante a empregabilidade, vinculação entre o Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, expansão da educação profissional pela chamada parceria público-privada, contratação provisória de profissionais para atuar no programa e oferecimento de cursos técnicos concomitantes e cursos FIC (formação inicial continuada) aligeirados (SILVA, 2015, p. 121).

No mesmo sentido, o estudo de Costa (2015b) focado na análise a avaliação dos documentos do PRONATEC também contribui para problematizar a extensa e complexa legislação deste programa de qualificação da força de trabalho nacional. Especificamente quanto à análise da implementação e execução do PRONATEC o estudo da referida autora problematiza duas importantes questões: a) a preferência por cursos de curta duração na modalidade FIC; b) a marcante transferência de recursos para a iniciativa privada.

No que se refere a previsão do número de vagas ofertadas pelo PRONATEC no período 2011-2013, o estudo de Costa (2015b) constata a tendência crescente em favor dos cursos de curta duração:

O que se verifica, no período de 2011 e 2013, é a oferta de 3.957.759 vagas na modalidade FIC [...] que têm como característica a sua curta duração, que varia de 160 a 400 horas. Assim, é possível afirmar que proposta do PRONATEC de concentrar a oferta de vagas em cursos de curta duração se

opõe aos interesses da classe trabalhadora por desenvolver atividades centradas no treinamento (COSTA, 2015b, p. 95).

Ainda de acordo com a avaliação de Costa (2015b, p. 95), confirma-se esta tendência preferencial pelos cursos na modalidade FIC em termos percentuais já que na previsão para o período de 2011 a 2013, constata-se que 70,05% das vagas “[...] concentraram-se em cursos na modalidade FIC [...]. Por outro lado, foram ofertadas apenas 29,95% ou 1.665.478 vagas em cursos técnicos, cuja duração mínima é de pelo menos 800 horas”.

Em relação a natureza das instituições ofertantes de vagas no PRONATEC o estudo de Costa (2015b) destaca a ostensiva presença da iniciativa privada, especialmente das instituições que compõem o Sistema “S”.

Embora tanto instituições públicas como privadas estejam aptas a ofertar vagas no âmbito do PRONATEC, são o SENAI, o SENAC, o SENAT e o SENAR os maiores executores do programa. Considerando apenas as vagas ofertadas no âmbito da Bolsa-Formação, juntas, tais entidades foram responsáveis por 70,45% das vagas em 2013, enquanto as demais instituições privadas respondem 9,59% da oferta e a rede pública por apenas 19,9% [...]. Em números absolutos isto significa que os SNA's foram responsáveis por 1.090.575 das 1.548.013 vagas ofertadas por meio da Bolsa-Formação (COSTA, 2015b, p. 98).

Outra problematização diretamente relacionada a implementação do PRONATEC diz respeito a sua organização orçamentária, uma vez que se constata que, especialmente entre 2012 e 2013 foram criadas inúmeras Resoluções que regularam e/ou alteraram a transferência de recursos financeiros, créditos, além da definição de matéria orçamentária e prestação de contas concernentes a este Programa, abrindo espaço para questionamentos como: Como fica a distribuição desses recursos por entre as entidades públicas e privadas que participam da implementação do PRONATEC e de suas ações? Quem se beneficia desses recursos?

Especificamente quanto à questão orçamentária, o estudo de Costa (2015b, p. 104) informa que o custeio do PRONATEC estava previsto no Orçamento da União, especialmente no Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015 como o “programa temático nº 2031, denominado de Educação Profissional e Tecnológica”. Costa (2015b, p. 105) também identifica a procedência desses recursos nos seguintes termos:

No que tange a origem dos recursos que custeiam as ações do PRONATEC, estes são provenientes do FNDE [...]. Atualmente, cabe ao FNDE o financiamento das políticas educacionais do MEC, razão pela qual, no âmbito do PRONATEC são realizadas transferências de recursos tanto às instituições (públicas e privadas) ofertantes de vagas quanto aos estudantes, trabalhadores beneficiários de bolsa-formação, e aos servidores que desenvolvem atividades profissionais no programa. Tais recursos são provenientes da União, de incentivos fiscais, dentre outras formas de financiamento.

O estudo de Costa (2015b) identificou particularmente um crescimento da transferência de recursos financeiros em 2013 e 2014 em favor das instituições privadas de ensino, especialmente as dez mantenedoras<sup>9</sup> dessas instituições:

Quanto as instituições beneficiárias do PRONATEC em 2013, as dez mantenedoras de instituições privadas de ensino que mais receberam recursos concentraram R\$ 28.022.147,34 [...] o que equivale a 8,71% do montante de R\$321.596.566,76 destinados a Bolsa Formação [...]

Em 2014 os recursos destinados às instituições que ocupam o ranking das 10 maiores beneficiárias dos repasses [...] foi de R\$ 234.159.115,32. Este montante é equivalente a 23,39% do total de R\$1.000.901.352,51 destinados à ação orçamentária [...] daquele ano, que aumentou em mais de três vezes em relação ao valor inicial, que era de R\$321.596.566,76 em 2013 [...] Entretanto, se considerarmos os recursos destinados as instituições que compõem o ranking em 2013 em comparação a 2014, será possível constatar que houve o aumento em mais de oito vezes do valor absoluto, visto que o montante passou de R\$ 28.022.147,34 (ver Tabela 13) para R\$ 234.159.115,32 [...] (COSTA, 2015b, p. 108-109).

No que se refere a questão do perfil de qualificação presente no PRONATEC, consideramos necessária a problematização e análise do Catálogo dos cursos FIC do referido programa de qualificação profissional. Por isso, é pertinente ressaltar que a concepção legal deste documento se deu por meio da Portaria Nº 1.568 de 03/11/2011, na qual o ministro Fernando Haddad determinou a aprovação do Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). A elaboração e aprovação do referido Guia, confeccionado pela Secretaria de Educação Profissional

---

<sup>9</sup> Costa (2015, p. 109) disponibiliza em tabela, o ranking das mantenedoras com os respectivos valores financeiros recebidos. Estas dez mantenedoras privadas identificadas pela autora são: Ser Educacional S.A. ; Centro de Educação Universitário e Desenvolvimento Profissional LTDA; Centro Educacional Técnico S/A (CETEC) ; Associação Educacional Nove de Julho (UNINOVE); Sociedade Educacional de Santa Catarina (SOCIESC); Universidade Federal do Rio Grande do Norte; INACI - Associação de Ensino; Instituto Sumaré de Educação Superior LTDA; Empreendimentos Educacionais LTDA / Centro de Aprendizagem e integração de Cursos (CAIC); Pitágoras – Sistema de Educação Superior Sociedade LTDA.

e Tecnológica do MEC, se justificou pelas necessidades de: a) “[...] estabelecer um referencial comum às denominações dos cursos de formação inicial e continuada do Pronatec” e; b) “[...] de organização desses cursos, a partir da concepção de eixos tecnológico, conforme define o parecer do CNE/CEB n.º 11/2008” (BRASIL, 2011d, p. 1).

Portanto, considera-se o Guia PRONATEC como uma relevante referência para o reconhecimento da noção de qualificação que se estabelece nesta política pública de Educação Profissional. Daí a necessidade de reflexão a respeito do perfil de trabalhador a ser formado nestes cursos profissionalizantes presentes no referido Guia/Catálogo.

## 6.2 Avaliação do PRONATEC a partir de interlocutores do governo e de alguns trabalhos acadêmicos

O discurso governamental de Dilma Rousseff durante a cerimônia de lançamento do PRONATEC esteve pautado na justificativa de que se deveria expandir de forma rápida a oferta de formação profissional objetivando atender às demandas de crescimento da economia nacional e democratizar o acesso à educação profissional:

Estamos, hoje, próximos do pleno emprego e enfrentamos grande demanda de mão de obra qualificada. Demanda, muitas vezes, assimétrica porque, em alguns casos, falta mão de obra qualificada, em outros, sobra mão de obra sem a qualificação necessária derivada das nossas necessidades, da indústria, do comércio, dos serviços, enfim, do sistema produtivo.

Nesse sentido, eu lanço hoje aqui o Pronatec, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego. Por um lado, o Pronatec, ele vai democratizar, como o Fernando Haddad, ministro da Educação, mostrou, a oferta de cursos de educação profissional de nível médio. Vai qualificar o nosso nível médio de ensino e elevar a qualidade dessa modalidade de ensino em todo o Brasil (BLOG DO PLANALTO, 28/04/2011, *on line*).

O esforço governamental seria no sentido de tornar o PRONATEC uma eficiente ponte de ligação entre a capacitação profissional da massa trabalhadora e os interesses do mercado capitalista de trabalho.

O Pronatec vai, portanto, ser um fator de organização da oferta de formação e capacitação profissional para todos os brasileiros e brasileiras. Esse programa, ele vai além da esfera do ensino médio e inclui diferentes vertentes de aprimoramento dos trabalhadores ativos e de articulação com o mercado de trabalho. Ele fará, e é o que nós queremos, pelo ensino médio, o que o Prouni fez e vem fazendo pela educação superior (BLOG DO PLANALTO, 28/04/2011, *on line*)

Em outra ocasião, no discurso durante cerimônia de abertura do 7º Encontro Nacional da Indústria (Enai), a presidenta Dilma fez um balanço do Pronatec. Nele, Dilma exalta a parceria do governo com os empresários da CNI no sentido de viabilizar e ampliar o PRONATEC:

Nós não somos só a favor da qualidade da educação básica. Daí porque eu fico muito orgulhosa dos nossos reitores aqui presentes. Porque, os reitores, eles representam a educação superior, que é fundamental para a qualidade da educação básica, para a qualidade do ensino que queremos. E aí eu chego no que nós estamos, aqui, hoje, celebrando com a CNI. Uma das coisas que mais me orgulha no governo é essa parceria que nós fizemos com a CNI para o Pronatec. Eu acredito que nós mostramos uma grande maturidade do país ao sermos capazes, capazes de construir juntos uma parceria desta qualidade (BLOG DO PLANALTO, 05/12/2012, *on line*).

Na mesma ocasião, a presidenta Dilma reafirma no seu discurso a crença de que o PRONATEC se efetivou como uma alternativa de formação profissional com qualidade.

Eu acredito que no Pronatec está uma das chaves do futuro do nosso país. Primeiro, no que se refere a dar qualidade ao ensino médio. Segundo, no que refere a dar qualidade aos nossos profissionais e trabalhadores. Eu não vou falar nos números – nos 8 milhões que nós queremos, nos 2,5 que nós já conquistamos (BLOG DO PLANALTO, 05/12/2012, *on line*).

Na mesma linha da retórica de defesa e justificativa da criação do PRONATEC temos o artigo de Cassiolato e Garcia (2014) produzido enquanto um texto para discussão, vinculado ao IPEA. Na seção do referido texto que trata dos objetivos e das ações do PRONATEC, os autores assim definem o programa em questão:

[...] trata-se de um conjunto de ações que convergem no sentido de ampliar o acesso à educação profissional e, como já foi salientado, 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).

Da mesma forma, os referidos autores esclarecem qual a finalidade do programa situando-o no contexto mais amplo dos objetivos do governo:

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 34).

Utilizando a argumentação de um dirigente da SETEC, que justificou a criação do PRONATEC os autores revelam qual a intenção do governo em criar o referido programa:

No governo Dilma, houve a constatação de que não se poderia depender apenas da expansão da rede federal e de que os programas de qualificação profissionais até então existentes não alcançaram êxito (Planfor, PNQ) por serem pulverizados e de qualidade duvidosa, daí o PRONATEC surge como uma solução para atender a demanda por toda a qualificação profissional e de expansão da rede. No que se refere à oferta, o grande mérito do PRONATEC é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas (Sistema S) e de escolas técnicas estaduais que têm tradição na formação profissional – que são redes que podem ser gerenciadas (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 34).

Para além dos discursos governamentais e de seus diversos interlocutores que exaltam os prodígios do PRONATEC, podemos perceber a avaliação deste programa em documentos emitidos por pessoas diretamente envolvidas ou participantes do *staff* do Governo Federal. No artigo “Inclusão Produtiva Urbana: O que fez o PRONATEC / Bolsa Formação entre 2011 e 2014”, produzido por Gallindo, Feres e Schroeder (2015), podemos analisar os alguns resultados do PRONATEC a partir de interlocutores que têm vínculos com o Governo Federal. Ressalta-se que o referido artigo faz parte do Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate – n° 24, produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em relação aos resultados e avanços do PRONATEC, indicados no referido artigo de Gallindo, Feres e Schroeder (2015, p.34-26) afirma-se que:

A meta de ofertar 8 milhões de vagas no período 2011-2014 foi superada em 2014, tendo o programa saltado de 900 mil matrículas em 2011 para 8,1 milhões em 2014” ; Em relação as matrículas por gênero, observa-se que “a predomina a participação de mulheres, ocupando 60,37% das vagas”; ; “67,27% das vagas são ocupadas por jovens de 15 a 29 anos”; Constata-se “a participação significativa de negros no Pronatec, em 67,55% das matrículas” ; Em relação “à escolaridade, tem-se que 42,32% dos estudantes do Pronatec possuem ensino médio completo.

Os autores dessa pesquisa avaliativa também sustentaram por meio de dados que o PRONATEC Bolsa-Formação atingiu e até superou as expectativas iniciais delineadas pelo Governo Federal:

Especificamente na Bolsa-Formação, cuja meta para o período 2011-2014 era de 411.190 vagas em cursos técnicos e de 2.574.102 vagas em cursos de FIC, foram realizadas, respectivamente, mais de 975 mil e aproximadamente 3,4 milhões de matrículas, superando a meta prevista (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 36).

Os referidos autores da pesquisa também argumentam que além dos resultados quantitativos é possível identificar também avanços de caráter qualitativo no PRONATEC, os quais são citados:

- O atendimento a públicos prioritários, em conformidade com a Lei do Pronatec.
- A integração com outras políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal, tais como: Brasil Sem Miséria - MDS, Viver Sem Limite - SDH, Plano Brasil Maior - MDIC, Seguro-Desemprego - MTE, Pronacampo - MDA, dentre outras.
- A valorização das redes de educação profissional e tecnológica como medida para assegurar a qualidade dos cursos, uma vez que essas instituições possuem as condições objetivas adequadas para a oferta e alinhamento às finalidades e às diretrizes da educação profissional e tecnológica.
  - O processo de pactuação de vagas como mecanismo para estabelecer aderência entre a demanda e a oferta, possibilitando, especialmente, a identificação e o atendimento aos setores e regiões que não estavam sendo assistidos adequadamente.
  - A criação do Guia Pronatec de Cursos FIC como forma de disciplinar a oferta dos cursos. A primeira edição foi construída em 2011, com 428 cursos. Em 2015, entrará em vigor a 4ª edição, com cerca de 640 cursos e com inovações significativas, que seguramente repercutirão na organização da oferta em todas as instituições [...] (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 36).

Gallindo, Feres e Schroeder (2015, p. 41) encerram a avaliação do PRONATEC afirmando que este programa governamental:

[...] vem funcionando como catalizador de esforços para a consolidação das políticas de educação profissional e tecnológica no Brasil e, assim, tem contribuído com a inclusão social, por meio do estímulo à elevação da escolaridade e da ampliação de oportunidades educacionais e, conseqüentemente, com a melhoria da produtividade e da competitividade do país.

Em síntese, os referidos autores sustentam a viabilidade do PRONATEC enquanto alternativa de política de formação profissional capaz de gerar “produtividade” e competitividade” para o país por intermédio da inclusão e melhoria na escolaridade.

No campo da pesquisa acadêmica, a dissertação de Geraldino (2015) a respeito do PRONATEC como “política pública de qualificação para o trabalho”, desenvolveu uma avaliação deste programa governamental destacando dois aspectos relevantes: a) matrículas e; b) evasão.

Em relação a questão das matrículas, Geraldino (2015) destaca alguns dados que dão a dimensão do caráter massivo do PRONATEC:



Após três anos de sua criação, já encontramos alguns resultados divulgados por parte governo sobre o PRONATEC. No Portal Brasil foi publicada uma matéria intitulada “Pronatec atende 2,5 milhões de jovens e será ampliado em 2013 (2011-2013)”. A matéria prossegue apontando que “A meta do Pronatec é oferecer cursos técnicos e de formação inicial e continuada a 8 milhões de estudantes e trabalhadores até 2014” [...] (GERALDINO, 2015, p. 128).

Quanto a participação da rede privada no Programa, Geraldino (2015, p. 128) informa que de acordo com dados disponibilizados pelo ex-ministro da Educação, Aloizio Mercadante “[...] os cursos técnicos tiveram 788.979 matrículas no período superando as vagas previstas [...]”. Informa também que os “[...] cursos de formação inicial e continuada registraram 1.732.439 matrículas”, sendo o montante de “[...] 548.626 por meio do programa Bolsa-Formação Trabalhador e 1.183.813 resultantes de acordo de gratuidade com o Sistema S” (Portal Brasil, 2012 apud Geraldino, 2015, p. 128).

Geraldino (2015) destaca também alguns dados disponibilizados no site do SENAC referentes ao montante de matrículas, na ordem de 153.581. O referido autor observa que o “[...] número de matrículas representa 87% das vagas ofertadas, sendo que o Ministério do Desenvolvimento Social permanece com o maior número de matrículas com relação aos demais demandantes” (GERALDINO, 2015, p. 128). O referido site também informou que o “[...] curso de Auxiliar Administrativo (eixo Gestão e Negócios) lidera o ranking dos cursos mais procurados (SENAC, 2013 apud GERALDINO, 2015, p. 128).

O mesmo estudo de Geraldino (2015) também disponibilizou os seguintes dados encontrados no Blog do Planalto: a) “[...] um milhão de cadastrados do Bolsa Família matriculados no Pronatec”; b) oferta de vagas do Pronatec na ordem de “[...] 5.847.595 matrículas em 3.535 municípios” sendo que, São Paulo lidera o ranking nacional com 876.078 matrículas ofertadas”; c) a projeção, em 2014 da oferta de 32 mil vagas em cursos de capacitação para presos e egressos do sistema penitenciário” (Blog do Planalto, 2014 apud GERALDINO, 2015, p. 129).

O estudo de Geraldino (2015) mesmo levando em consideração o grande volume de dados alardeados pelo Governo Federal quanto a oferta massiva de vagas, pondera a dimensão atingida pelo PRONATEC a partir do questionamento sobre a eficiência desta política, no que se refere a possibilidade de conquista de vagas de

trabalho para os alunos que participam deste programa de qualificação. Nesse sentido, Guimarães lança mão da análise feita por Fernando Costa, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, na qual, o referido analista afirmava que em 2013 a imprensa já tecia críticas porque o governo ainda não sabia responder se, “nesses dois anos, os alunos do Pronatec” estariam “[...] conseguindo ou não cumprir os maiores objetivos do programa: conquistar um lugar no mercado de trabalho, ou abrir seu próprio negócio” (GERALDINO, 2015, p. 130).

Ainda relacionado a questão das matrículas, destaca-se o papel desempenhado pelo Sistema S “[...] que responde por 40% do estoque de matrículas” (GERALDINO, 2015, p. 131). Utilizando informações publicadas pelo IPEA contidas numa avaliação parcial desta instituição realizada em 2014, Geraldino (2015) afirma que os avaliadores ipeanos mesmo demonstrando a ampliação significativa de vagas, consideravam que a rede federal apresentava “ainda ociosidade de vagas” e “[...] dificuldade operacionais [...] em realizar [...] a captação dos alunos para os cursos ofertados” (GERALDINO, 2015, p. 131).

O referido relatório do IPEA, de acordo com Geraldino (2015), também afirma que por conta dessas dificuldades enfrentadas pelos alunos, os “gestores locais levantaram algumas hipóteses sobre as causas desses problemas”, dentre eles: “[...] instrumentos de comunicação inadequados, cursos fora da área de interesse dos alunos [...] dificuldade de socialização dos beneficiários e desconfiança por parte do público das ações e dos programas governamentais (IPEA, 2014 apud GERALDINO, 2015, p. 132).

Quanto ao fator “evasão”, a avaliação do referido autor também utilizou como referência os dados do IPEA. “Para os avaliadores do IPEA, a questão de evasão é chamada de outro ‘fator agravante’. Isto porque, o índice alcançou cerca de 50% nos cursos de FIC, comprometendo a efetividade do programa” (GERALDINO, 2015, p. 132).

A partir da análise dos dados e da avaliação do IPEA, Geraldino (2015) conclui que:

O documento produzido pelo IPEA, de fato, pouco avalia o PRONATEC, seja por falta de resultados ou por falha na integração das bases de informação.

Entretanto, este documento aponta para questões pertinentes: a) a inconsistência nas informações das matrículas e sua real efetivação; b) a elevada taxa de evasão. Estas informações colocam em xeque os dados divulgados pelo governo no quesito consistência e veracidade. Informações como a superação de 8.000.000 de matrículas no programa nos fazem questionar se essas matrículas são de fato processadas, ou seja, se são matrículas válidas (GERALDINO, 2015, p. 133).

Outro importante enfoque de avaliação do PRONATEC pode ser dado partir de artigos acadêmicos que utilizam o recurso do estudo de caso, como o que foi elaborado por Saldanha (2016) a respeito do tema da “Democratização da Educação Profissional Técnica de Nível Médio” (EPTNM) que realiza uma análise das razões de permanência, abandono e reprovação de jovens alunos no PRONATEC vinculado ao SENAI-PR.

A referida autora no seu estudo de caso aborda duas importantes questões: o abandono e a reprovação no PRONATEC. De uma forma geral, Saldanha (2016) considera essas duas situações como algo frequente no cenário deste programa:

No PRONATEC, o abandono e a reprovação tornaram-se destaque na imprensa. Segundo dados do MEC, publicados no jornal Folha de São Paulo, a taxa de abandono no Programa é de 13%; nos cursos técnicos é de 27,5% e a reprovação nestes últimos é de 2,8% (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 01/06/2014). De acordo com o MEC, pretende-se reduzir estes índices, através da análise de dados e de avaliações presenciais nas instituições (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 02/06/2014) (SALDANHA, 2016a, p. 295).

No caso específico das causas ou motivações do abandono do curso técnico do PRONATEC do SENAI A o estudo de Saldanha (2016, p. 300-301) indica que uma das principais razões para o abandono desse curso técnico se deu “[...] em virtude da necessidade de trabalho”, tanto no início do curso, quanto “[...] durante e alguns abandonaram quando concluíram o Ensino Médio”. A autora também aponta outras razões para o abandono, dentre elas:

[...] a não identificação dos alunos com o curso técnico, as diferentes experiências de escolarização dos jovens, à falta de “prática” no desenvolvimento do curso, as críticas ao trabalho pedagógico, o tempo

excessivo necessário aos deslocamentos entre colégio, SENAI e eventualmente trabalho, a realização de um remanejamento de alunos nas turmas do turno vespertino, a aprovação para o Ensino Superior e também casos de alistamento militar (SALDANHA, 2016a, p. 301).

Na questão das reprovações, Saldanha (2016, p. 305) destaca particularmente uma situação específica da dinâmica de funcionamento dos cursos no SENAI: os alunos que não atingiram a média e reprovaram “[...] não tiveram a oportunidade de refazerem o módulo pela falta de oferta de turmas iniciais do PRONATEC para o período”. Além dessa especificidade, a autora informa que algumas “[...] das razões que foram apontadas como razões para o abandono também o foram para a reprovação relacionando-se com a oferta realizada pelo PRONATEC, na forma concomitante dos cursos e, outras que ocorreram especificamente no SENAI ‘A’ [...]” (SALDANHA, 2016a, p. 306).

Em síntese, é possível afirmar em relação aos aspectos de avaliação apresentados a partir do PRONATEC que:

- a) O Governo Federal apostou alto no PRONATEC como alternativa de qualificação massiva capaz de responder rapidamente às demandas de formação de mão de obra do mercado nacional em expansão e também à lógica da empregabilidade inerente ao modelo produtivo flexível dominante em âmbito global.
- b) O PRONATEC tornou-se um importante portfólio de propaganda das políticas sociais de inclusão para o governo de Dilma Rousseff, servindo aos interesses eleitorais no final de seu primeiro governo e durante a campanha presidencial de 2014.
- c) Por trás dos dados estatísticos grandiosos alardeados pelo Governo Federal, principalmente no que se refere a expansão das matrículas e ao alcance do Programa, observa-se também, em contrapartida, o crescimento da evasão e reprovação, bem como, a expansão da influência do setor privado e do Sistema S, tanto na oferta de vagas, quanto na distribuição dos recursos financeiros oriundos do Governo Federal.
- d) Quanto a capacidade do PRONATEC em garantir a inserção/reinserção dos seus alunos egressos no mercado de trabalho, torna-se necessário a ampliação de pesquisas acadêmicas voltadas para o estudo desses egressos e como se posicionam em relação à formalidade, à informalidade e às atividades de empreendedorismo.

### 6.3 A lógica da economia globalizada e da hegemonia do Estado Neoliberal que regula as diretrizes das políticas públicas de educação: Os paradigmas que norteiam o PRONATEC

Quando observamos o processo de concepção e implantação das políticas públicas na área educacional, frequentemente percebemos somente as causas imediatas que motivaram tais políticas. No caso específico do PRONATEC, justificou-se tal política pela necessidade formar mão de obra qualificada para atender a demanda do ciclo econômico neodesenvolvimentista iniciado no governo de Lula e o conseqüente apagão de mão de obra qualificada deste período. No entanto, quando examinamos as condicionantes econômicas, político-ideológicas e institucionais que contribuíram para a concepção do PRONATEC percebemos que além das demandas por mão de obra qualificada ligada a fase de expansão econômica iniciada em meados da década de 2000, outros fatores concorreram para a concepção e implementação da referida política educacional, dentre elas: as vinculações dessas políticas com a lógica hegemônica da globalização e dos princípios do Estado neoliberal. Por conseguinte, neste item discute-se os paradigmas que regulam o PRONATEC, tais como: a reconfiguração do papel do Estado a partir da noção do “Estado Gerencialista”, parcerias público-privadas, gestão descentralizadora de controle e privatização, racionalidade financeira, princípios de equidade e qualidade, mercantilização da educação.

Do ponto de vista histórico se percebe uma nítida diferenciação no perfil de instrução destinada às massas trabalhadoras no limiar da revolução industrial (séc. XVIII-XIX) e no período final do século XX, com o advento da Globalização e do Estado neoliberal.

É possível afirmar que o contexto histórico da revolução tecnológico-industrial inglesa, que ocorreu na transição do século XVIII para o século XIX, propiciou significativas transformações socioeconômicas, inclusive no papel desempenhado pela educação. Segundo Manacorda (2001, p. 271) uma vez que o artesão entrou na fábrica, na qual “a ciência moderna” tornou-se a “sua maior força motriz”, este perdeu

o domínio de todas as suas capacidades produtivas que antes se personificava no seu aprendizado (treinamento teórico-prático). Dessa maneira, “[...] o artesão torna-se expropriado também de sua pequena ciência, inerente ao seu trabalho” perdendo sua antiga instrução e tornando-se cada vez mais ignorante no contexto de produção da fábrica. No entanto, as exigências de substituição cada vez mais rápida dos instrumentos e processos produtivos impostas pela evolução da moderníssima ciência da tecnologia colocou em questão a necessidade de se ter de massas operárias disponíveis às mudanças tecnológicas. Logo, surgiu a questão da instrução das massas operárias objetivando “[...] atender às novas necessidades da moderna produção de fábrica: em outros termos, o problema das relações instrução-trabalho ou da instrução técnico-profissional, que será o tema dominante da pedagogia moderna” (MANACORDA, 2001, p. 271-272).

As últimas décadas do século XX marcaram o surgimento de uma nova realidade socioeconômica no cenário mundial – a sociedade global. Com a globalização ocorreram mudanças estruturais que afetaram diretamente o papel do Estado e também os paradigmas que norteiam a estruturação das políticas públicas de educação.

Em torno do fenômeno da Globalização ocorreram significativas mudanças, especialmente no que se refere à redefinição do papel do estado:

O Estado-Nação perde importância, novos espaços são desenhados, novas redes de poder são articuladas, novas racionalizações elaboradas, novas dialéticas surgem: o nacional, o regional, o local, são colocados a serviço do novo modelo econômico global transnacional e transcultural (GAMBOA, 2009, p. 95-96).

O estudo de Gamboa (2009, p. 96) argumenta que a globalização ao mesmo tempo que provoca o processo de esvaecimento do Estado-Nação, inversamente estimula o surgimento de “[...] um poderoso Proto-Estado-Global que representa os interesses da nova divisão de classes da sociedade global”. Esta nova instância de poder no nível internacional apresenta como elementos constitutivos tais como, “[...] o Conselho de Segurança, O Grupo G-7, a OTAN, o GATT, o FMI, o BM etc.” (STEFAN, 1995 apud GAMBOA, 2009, p. 96).

O fortalecimento do referido Proto-Estado-Global também se deu às custas da quebra das fronteiras nacionais. Neste novo cenário “o dinheiro volátil ficou livre”, bem como, o “[...] sistema financeiro internacional e o fluxo de capital financeiro emanciparam-se do controle dos bancos nacionais” e se expandiu “[...] uma nova divisão do trabalho entre empresas multinacionais”. Tornou-se também comum “produzir onde os salários são os mais baixos, investir onde as leis são mais generosas e usufruir lucros onde os impostos são menores (GAMBOA, 2009, p. 97).

O estudo de Teodoro (2011, p.11) focado no tema da educação na atual fase da globalização de feição neoliberal considera que os sistemas de educação de massa iniciados na transição do século XVIII para o século XIX, ensejaram o perfil de uma escola que “[...] tornou-se um espaço central de integração social e de formação para o trabalho”. Sendo assim, surgiu “[...] o processo de massificação dos sistemas de educação que no conduziu a uma mudança de forma da escola”, no sentido de escolarizar “todos os jovens com dificuldades sociais ou de aprendizagem” (TEODORO, 2011, p 11), o qual o referido autor denomina de “a escola para todos” e cuja amplitude e alcance é definido como:

[...] uma conquista social dos ideais democráticos modernos e meio privilegiado de construção dessa identidade imaginada, o cidadão nacional, ao abrir as suas portas a novo públicos escolares – não apenas no ensino primário obrigatório, como o fez no passado, mas também no ensino secundário e, progressiva mas aceleradamente, no ensino superior -, tornou-se uma realidade qualitativamente distinta, com a qual os decisores políticos, os professores, os estudantes e suas famílias e a opinião pública, em geral, têm manifesta dificuldade em compreender e lidar (TEODORO, 2011, p. 12).

Não obstante tenha representado um avanço no contexto das sociedades democráticas, o paradigma do sistema de educação de massas experimenta na atualidade uma dupla crise, que Toledo (2011, p. 12) define como sendo:

[...] de regulação, porque não cumpre, em muitas situações, o seu papel de integração social e de formação para as novas exigências da “economia do conhecimento”; e de emancipação, porque não produz a mobilidade social aguardada por diversas camadas sociais para quem do status alcançado a frequência da escola, sobretudo nos seus níveis superiores, constituía o melhor meio de ascensão social, ou de reprodução.

O estudo de Teodoro (2011, p. 12) também aponta que esta crise da escola que envolve “baixos resultados escolares, deficiente inserção profissional e fraca capacidade de socialização” desembocou naquilo que o referido autor denomina de verdadeira “epidemia política” (BALL, 2000 *apud* TEODORO, 2011), ou seja, a “reforma da educação”, fenômeno que atingiu diversos países e governos, impulsionados “por poderosos agentes econômicos”, como por exemplo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas reformas da educação “[...] tornaram-se uma obsessão dos governos. Três palavras-chaves passaram a dominar esse discurso reformador a partir dos anos 1990: competitividade, *accountability* (prestação de contas) e performatividade” (TEODORO, 2011, p. 13).

A crise da escola inserida no contexto da globalização remete a questão do papel que esta desempenha na nova divisão social do trabalho. Gamboa (2009) a este respeito argumenta que: “A educação, atrelada que está aos interesses dominantes na sociedade global, parece redefinir seu papel de formulador do homo faber para essa nova fase do capitalismo. Para tanto, é reeditada a Teoria do Capital Humano” (GAMBOA, 2009, p. 98).

A Teoria do Capital Humano, elaborada por Becker e Schultz no final da década de 1950, tornou-se uma ferramenta que serviu para ampliar o debate em torno da relação entre Escola e Capitalismo nas últimas décadas. Os teóricos ligados ao Capital Humano advogam a ideia de que investimentos em educação dão retorno em forma de benefícios individuais e sociais:

De acordo com a teoria do capital humano (SCHULTZ, 1962; 1973), o trabalho qualificado passa a ser capital acumulado e sua contribuição no processo produtivo é remunerada de forma correspondente àquela atribuída ao capital que participa do processo produtivo sob a forma de máquinas, equipamentos etc. assim, um trabalhador qualificado recebe mais, porque a sua remuneração, relativamente ao trabalhador não-qualificado, representa também o pagamento à contribuição do capital humano que o trabalho qualificado incorpora [...] Ao assumir uma suposta correlação direta e positiva entre desenvolvimento de salários e inversão em educação, a teoria do capital humano colocou em destaque a importância dos investimentos em educação e capacitação [...] (LIMA FILHO, 2003, p. 69).



Concernente ao vínculo entre educação, capacidade de trabalho e de produção Frigotto (2003, p. 41) explicita de forma mais detalhada a lógica de funcionamento da Teoria do Capital Humano:

A ideia-chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde a um acréscimo marginal de 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. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual.

Frigotto (2003, p. 41) sustenta também que a “[...] disseminação da Teoria do Capital Humano, como panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos [...] foi rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo”. Isto se explica pela ação de organismos internacionais, como por exemplo, BID, OIT, UNESCO, FMI, e também de organismos regionais, como o caso da CEPAL, sendo que tais organismos representam claramente a visão e os interesses do grande capital.

No Brasil a Teoria do Capital Humano influenciou intelectuais da área econômica tais como, Mário Henrique Simonsen e Carlos Langoni. No caso de Simonsen, Frigotto (2003, p. 42) afirma que este, “[...] pregava ao mundo que o Brasil tinha encontrado seu caminho para o desenvolvimento e eliminação das desigualdades [...] pela equalização do acesso à escola e pelo alto investimento em educação”. Frigotto, exemplifica o caso do MOBREAL, que foi a grande obra criada e deixada “como legado” de Simonsen.

No caso de Antônio Langoni, Lima Filho (2003, p. 70) destaca o estudo deste economista publicado em 1974 sob o título de “As causas do crescimento econômico do Brasil”, no qual o referido autor “[...] analisa a correlação entre o nível de qualificação da força de trabalho e o crescimento econômico nacional no período entre 1940 e 1970 concluindo pela consistência dos pressupostos da teoria do capital humano [...]”

Ainda no que se refere a questão a relação Estado-Neoliberalismo-Globalização Teodoro (2011) elaborou o perfil do Estado Neoliberal a partir da análise feita por Harvey (2005) considerando que o neoliberalismo se assenta sobre as seguintes bases: a) favorecimento do direito de propriedade; b) estímulo ao livre funcionamento dos mercados e do comércio livre; c) defesa da propriedade privada. Teodoro (2011) também argumenta que os teóricos do neoliberalismo nutrem uma desconfiança em relação à democracia, preferindo formas de organização de governo mais elitistas e restritivas de ampla base popular:

Em geral, preferem formas de governo conduzidas por elites e tecnocratas, baseadas em executivos fortes e em instituições autônomas da decisão democrática dos parlamentos, como o banco central e as instituições reguladoras. O direito e a lei, quando estão conformes seus interesses, têm um papel central na teoria neoliberal. Todas as soluções e remédios devem ser procurados, individualmente, no sistema legal (TEODORO, 2011, p. 63-64).

O estudo de Castanho (2009, p. 28) na mesma direção identifica posturas inerentes ao neoliberalismo, especialmente relacionadas ao papel do Estado, controle dos gastos e controle da moeda, relação Estado-sindicatos e estímulo a taxa de lucros das empresas.

a) restrição ao poder “excessivo” do movimento operário e do sindicalismo, pressionando as empresas por salários e o Estado por políticas sociais; b) manutenção do Estado forte apenas para conter os sindicatos e controlar a moeda; c) no mais, minimização do Estado quanto a investimentos na economia e em política social; d) disciplina orçamentária; e) restauração da taxa “natural” de desemprego e recriação do “exército de reserva” de trabalhadores; f) estabilidade monetária; g) restauração da taxa de lucro das empresas restituídas à competitividade via produtividade.

O estudo de Teodoro (2011, p. 11-12) também considera que os intelectuais vinculados ao pensamento neoliberal buscam novas formas de regulação política que sejam alternativas ao anterior “paradigma baseado no conflito social e no papel privilegiado do Estado (nacional), enquanto entidade soberana, na regulação dos conflitos pela utilização dos meios de comando e coerção de que dispõe”.

O novo paradigma de regulação política proposto pelos neoliberais—denominado de “*governance*” - apresenta-se “[...] como um suposto modo de regulação pós-estatal, capaz de ultrapassar a crise entre o Estado e o mercado” (TEODORO, 2011, p. 67).

Esta *Governance* ou “governança” - termo utilizado por Boaventura de Souza (2006 apud Teodoro, 2011, p. 67) torna-se, segundo este mesmo autor, “[...] a motriz política da globalização econômica, o neoliberalismo”. Quanto a sua forma de estruturação/organização e operacionalidade, a governança se organiza com base no conceito de rede:

É no conceito de rede que se assentam todas as definições de governança [...] na referência a qualquer forma de coordenação de relações sociais interdependentes, desde a mais simples interação diádica até as complexas divisões sociais do trabalho [...] (TEODORO, 2011, p. 73)

A referida forma de organização em rede, segundo Teodoro (2011), confere uma concepção benigna do conceito de governança uma vez que:

[...] sublinha “o multi”, a descentralização, a participação dos poderes locais e dos atores, a transparência das decisões e a prestação de contas, a valorização dos processos de negociação enquanto forma privilegiada de uma democracia participativa. (TEODORO, 2011, p. 73-74)

Por conseguinte, na retórica de defesa da forma de gerenciamento do Estado neoliberal tornou-se frequente o apelo aos princípios de transparência administrativa, descentralização com base na participação das estruturas locais e atores da sociedade civil e a constante preocupação com o aspecto da prestação de contas por parte dos agentes envolvidos na execução das diretrizes governamentais.

Quanto a compreensão do significado político da governança inserido no contexto do neoliberalismo, Teodoro (2011) destaca novamente a contribuição de teórica de Boaventura de Souza Santos (2006) quando este considera relevante a percepção acerca de questões sobre as quais o neoliberalismo silencia:

[...] as transformações sociais, a participação social, o contrato social, a justiça social, as relações de poder e a conflitualidade social, todos conceitos que, nos anos 1970, estiveram no centro da formulação da teoria crítica da crise de legitimidade do Estado” (TEODORO, 2011, p. 78-79).

De acordo com Teodoro (2011, p. 79), a referida análise de Santos (2006) também identifica dois atores não existentes no conceito de governação: “[...] o Estado e os excluídos”. No caso do Estado, muito embora este não seja verdadeiramente ausente no modelo de governação, apresenta-se como omissos do ponto de vista do princípio da soberania e do poder de coerção normalmente a ele atribuídos. Quanto aos excluídos, o referido autor assevera que o conceito de sociedade civil presente no conceito de governação diz respeito à “[...] uma sociedade civil, que partilha e aceita os valores subjacentes à parceria e a coordenação autorregulada, sem a política e a ideologia a interferir” (TEODORO, 2011, p. 79).

O estudo de Teodoro (2011, p. 79-80) também enfatiza a relevante contribuição de Santos (2006) quanto a definição da essência ou do significado da governação, a qual considera como:

[...] uma forma geneticamente modificada de direito e de governo, que procura tornar-se resistente a duas perigosas pragas: por um lado, pressões populares, a partir de baixo, potencialmente caóticas; por outro, mudanças imprevisíveis das regras do jogo da acumulação de capital, causadas pela regulação estatal ou interestatal.

Esta nova forma de gerenciamento governamental atinge todo o universo de políticas públicas emanados do estado, incluindo a educação. De acordo com Teodoro (2011) surgiram novos modos de regulação transnacional das políticas de educacionais tendo como base a “regulação” pelos resultados, no qual papel das corporações internacionais assumiu uma posição de protagonismo. Entende-se como “regulação da educação”:

[...] o conjunto de processos colocados em prática num sistema educativo, de forma que seus atores [...] do centro à periferia, atinjam, com a maior

eficiência possível, os objetivos fixados no quadro do que se entende serem os interesses gerais (MEURET, 2007 apud TEODORO, 2011, p. 81-82).

Vinculado ao processo de regulação, Teodoro (2011) utiliza o conceito de “Agenda Globalmente Estruturada” desenvolvido por Roger Dale (2001;2004). Segundo Teodoro (2011, p. 83-84): “Dale sugere que a influência da globalização (hegemônica) se manifesta sobretudo a partir da fixação de uma agenda globalmente estruturada de educação (AGEE), em que as agências multilaterais [...] desempenham papel crucial”.

Dessa forma, as agências de caráter multilateral como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDEA tornaram-se importantes instrumentos de efetivação da hegemonia do processo de globalização. Também, por isso Teodoro desenvolve a hipótese de que no projeto da globalização os projetos estatísticos internacionais assumem um papel preponderante na definição dos contornos de uma agenda global para a esfera educacional.

Nesses projetos estatísticos, a escolha de indicadores constitui a questão determinante para a fixação de uma agenda global para a educação, com enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, mas igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais (TEODORO, 2011, p. 88).

Por conseguinte, segundo Teodoro (2011, p. 96) desenvolveu-se “[...] um processo de normalização dos indicadores” objetivando mensurar os resultados dos sistemas educacionais. Exemplo significativo dessa tendência, segundo Teodoro (2011, p. 96) é o caso dos relatórios anuais do OCDE (Education at a Glance), no período de 1992 a 2007, nos quais os indicadores selecionados se estruturaram em torno de quatro temas:

1) acesso à educação, participação e progresso; 2) o ambiente da aprendizagem e a organização das escolas; 3) recursos humanos e financeiros investidos em educação; e, 4) resultados das instituições educacionais e impacto do conhecimento.

O resultado perceptível desta tendência de normalização dos indicadores se refletiu nas políticas educativas adotadas pelos países associados da OCDE a partir da década de 1990 fortemente influenciadas “[...] pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de *performances* dos sistemas educativos” (TEODORO, 2011, p. 97). Por conseguinte:

[...] a obsessão com as medidas de resultados e *performances*, torna os governos (e, acrescento, os demais atores políticos, com destaque para aqueles que possuem acesso privilegiado aos meios de comunicação social de massas) prisioneiros de uma espécie de Jogos Olímpicos de nações, em que se colocam sob a forma de *ranking* os sistemas educacionais em termos de eficiência (GREEN 2002 apud TEODORO, 2011, p. 97).

As políticas educativas e reformas nos sistemas nacionais de educação sob a influência do projeto político global passaram a desempenhar um papel relevante no sentido de legitimar a nova função e configuração subsidiária do Estado, num contexto de expansão dos setores privatistas que passaram a ter maior participação na área educacional. Disso resultou a incorporação de novos paradigmas que passaram a ser aplicados nos sistemas educacionais oriundos da prática de gerenciamento empresarial e do setor privado, tais como, qualidade, eficiência, equidade, gestão.

A década de 1990 caracteriza-se por uma tendência de modernizar a gestão dos sistemas de educação pública, oferecer iguais oportunidades de acesso a uma educação de “qualidade com ‘equidade’ e “eficiência” para todos, fortalecer a profissão docente, aumentar os investimentos em educação e adequar os sistemas nacionais de educação pública às necessidades do mercado (RODRIGUEZ, 2009, p. 220).

A referida autora destaca que essas “[...] reformas educacionais têm-se apoiado em quatro eixos fundamentais: a gestão, a equidade e qualidade, a capacitação dos professores e o financiamento (GAJARDO, 1999 apud RODRIGUEZ, 2009, p. 220)

No caso específico dos países da América Latina, o estudo de Rodriguez (2009, p. 221) mostra a expansão das reformas educacionais em consonância com o avanço do ideário neoliberal nesta região:

A maioria dos países da América Latina modificou as leis de educação, objetivando “reorganizar o sistema educativo” e torna-lo coerente com o projeto neoliberal global. Por exemplo, a Argentina promulgou em 1993 a Lei Federal de Educação. Do mesmo modo, o Chile – que muito cedo emoldou o sistema educativo aos “tempos modernos” – sancionou em 1990 a Lei Orgânica Constitucional; o México, em 1993, sancionou a Lei Geral de educação; a Colômbia, em 1994, sancionou a Lei Geral de Educação; também o Brasil promulgou uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1996, entre outros.

Por recomendação dos organismos internacionais, segundo Rodriguez (2009, p. 221), os governos dos diversos países da região procuraram melhorar a cobertura dos sistemas educacionais, especialmente no que se refere “[...] ao aumento da matrícula escolar para o ensino fundamental”. Esta preocupação reflete o ponto de vista de como os organismos internacionais preconizam o desenvolvimento econômico para a região e sua relação com a globalização.

As recomendações dos documentos dos organismos internacionais têm focalizado a necessidade de oferecer condições materiais para assegurar o processo de democratização no continente e evitar o aumento do número de pobres e excluídos como consequência da radicalização da “globalização” econômica, o que aponta a importância do desenvolvimento econômico na construção de uma sociedade com equidade (RODRIGUEZ, 2009, p. 221).

A referida autora observa que a questão da “equidade” aparece frequentemente como conceito nas legislações de reformas educacionais ocorridas nos países da região (Argentina, México, Colômbia, Brasil). Também observa que este conceito de equidade surgiu nas reformas dos anos de 1990 em substituição ao conceito de igualdade:

Em verdade, até a década de 1980 as lutas sociais eram pela defesa da igualdade e gratuidade na educação. Entretanto, os reformadores dos anos de 1990 assumiram uma retórica que substituiu a noção de igualdade pela equidade, sendo que este conceito só serve como meio para justificar as desigualdades, dado que permite a introdução de regras utilitárias de conduta

que correspondem à desregulação do Direito, possibilitando o tratamento diferenciado para os diferentes setores sociais (RODRIGUEZ, 2009, p. 223).

A “qualidade” da prestação do serviço educacional passou a ser outro importante eixo das reformas educacionais implementadas na América Latina. Por sua vez, esta qualidade passou a ter uma relação direta com a política de descentralização.

A “descentralização, a desregulação e a privatização dos serviços sociais” foram os instrumentos principais para melhorar a qualidade da prestação, mas também representaram um recurso de caráter econômico e político. As diferentes administrações centrais iniciaram uma redução de gastos e passaram a responsabilidade do setor educacional para os demais entes federados, deixando muitas vezes, de financiar adequadamente esse processo (RODRIGUEZ, 2009, p. 224).

Outro eixo fundamental diretamente vinculado às reformas educacionais ocorridas nos países da América Latina diz respeito a questão da “avaliação”. As [...] reformas educacionais nesses países apontam como eixos a qualidade e a avaliação, para assegurar a inserção dos sujeitos na sociedade e no mundo do trabalho de forma mais eficiente” (RODRIGUEZ, 2009, p. 225). De acordo com a referida autora, manifesta-se um padrão geral dessas legislações educacionais no que se refere ao eixo da avaliação:

[...] a avaliação dos sistemas nacionais de ensino tem um objetivo de caráter punitório e classificatório. As instituições educativas são hierarquizadas, seguindo critérios eficientistas, apesar de a avaliação ser apresentada como uma estratégia de melhoramento da qualidade de ensino (RODRIGUEZ, 2009, p. 226).

Em termos de avaliação dos ganhos e perdas da educação na América latina sob a hegemonia dos ajustes econômicos neoliberais, o estudo de Rodriguez (2009, p. 227), embora reconheça o crescimento ou expansão da cobertura no ensino fundamental em quase toda a América latina, levando em conta “[...] que a média da educação das pessoas ocupadas numa família típica passou para cerca de oito anos



de estudo”, também ressalta a permanência do “atraso e da exclusão” como elementos que definem o sistema educacional pós-reformas dos países latino-americanos:

Durante a década de 1990, as reformas do Estado (econômicas, educativas, previdenciárias, trabalhistas, institucionais, entre outras) foram apresentadas especialmente pelos governos e organismos internacionais, como panaceias para todos os males. Elas viriam para mudar a realidade das escolas, mas depois de uma década o panorama é um tanto contraditório. Apesar dos avanços obtidos, os sistemas educacionais ainda não conseguem superar o atraso, tanto no rendimento escolar quanto na oferta de maiores oportunidades para amplos setores da sociedade latino-americana. Enfim, o setor educativo ainda é altamente excludente, já que 40% dos alunos abandonaram a escola antes de finalizar a educação básica (RODRIGUEZ, 2009, p. 227).

No caso específico do Brasil, as reformas educacionais inspiradas nas diretrizes do projeto político global e neoliberal ocorreram de forma mais sistemática ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Essas reformas no campo da educação vieram no bojo de um amplo conjunto de macro-reformas (econômicas, políticas, administrativas).

Tratava-se de efetivar o ajuste recomendado pelos organismos internacionais mediante as políticas de desregulamentação, descentralização e privatização. Para isso era preciso reformar o Estado, definindo como sua função básica dar garantias às exorbitantes taxas de lucro do capital, internacional e nacional a ele associado, e, como consequência, mutilar os direitos sociais. Manteve, durante os oito anos de mandato o mesmo ministro da Fazenda, Pedro Malan – um competente quadro técnico brasileiro, até então trabalhando nos organismos internacionais (FRIGOTTO, 2006, p. 44).

Inspirado pela lógica do mercado e disseminada pelos organismos internacionais verifica-se a reafirmação e consolidação na esfera das políticas públicas educacionais do ideário do “Estado Gerencialista” que se guia pelos princípios de racionalização e gestão de recursos, produtividade, avaliação, metas e objetivos

Os discursos internacionais repetiam incansavelmente dois bordões: a) a importância da educação básica (no Brasil, reduzida à escola fundamental) para o novo padrão de desenvolvimento dos países periféricos e b) a necessidade de o Estado tornar-se menos provedor de financiamento e mais indutor de qualidade, por meio de diversos mecanismos de controle, tais como avaliações externas do sistema e a convocação dos pais e da sociedade para participação tanto do financiamento quanto da gestão escolar. Nesse cenário, não se previa que a aproximação entre a instituição escolar e as famílias contribuísse para construção da cidadania ou de um espaço público democrático. Na verdade, o projeto visava a transformar as relações entre os sujeitos da cena escolar de forma que os pais e alunos se tornassem clientes e os professores e gestores assumissem o papel de prestadores de serviços, inserindo, assim, na escola a lógica do mercado (ZIBAS, 2005a, p. 1070).

Segundo Frigotto (2006) na fase anterior ao governo de FHC, quando este ainda era candidato à presidência da República, foi possível identificar a influência dos organismos internacionais de forma significativa por intermédio de profissionais vinculados direta ou indiretamente com os interesses desses organismos, como por exemplo, o caso de Paulo Renato de Souza que permaneceu oito anos como ministro da Educação. “Com a experiência de funcionário do Banco Mundial, liderou, de forma competente, as reformas educacionais necessárias ao ajuste estrutural da sociedade no plano organizativo e do pensamento” (Frigotto, 2006, p. 45).

Utilizando informações fornecidas por Cunha (1995), o estudo de Frigotto (2006) identificou os especialistas responsáveis pela elaboração das propostas de diretrizes de planejamento governamental de FHC, devidamente afinados com as orientações dos organismos internacionais:

A síntese de Cunha torna-se duplamente esclarecedora quando se examina quem eram os especialistas que “elaboraram” os documentos. Trata-se, a começar por Paulo Renato de Souza, Cláudio de Moura Castro, João Batista de Araújo e Guiomar Namó de Mello (a mais neófito), de profissionais com vínculos orgânicos com as instituições internacionais, mormente o Banco Mundial, de onde emanavam as diretrizes básicas das reformas (FRIGOTTO, 2006, p. 45).

É possível considerar-se como ponto de partida para o processo de reformas neoliberais no campo educacional em nosso país a aprovação e implementação da

Nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Não obstante, a LDB tenha sido uma importante reivindicação histórica de setores sociais ligados a área educacional não contemplou as expectativas desses atores diretamente envolvidos no processo educacional de nosso país. Nesse sentido, Frigotto (2006, p. 46) argumenta que o governo de FHC adotou a estratégia de aprovar e implementar as mudanças educacionais por meio de medidas provisórias e outros instrumentos legais objetivando:

[...] protelar e impedir a aprovação da proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional discutida e negociada entre a Câmara dos Deputados e a sociedade civil, assim como abortar, mais adiante, o Plano Nacional de Educação.<sup>19</sup> O resultado no aspecto organizativo foi a ênfase da educação como serviço, regulado pelo mercado, e não mais como direito social (FRIGOTTO, 2006, p. 46).

Frigotto (2006, p. 46) afirma também que o “[...] projeto de LDB proposto pelo senador Darcy Ribeiro, após emendas diversas, foi aprovado. Seu caráter minimalista, como o caracterizou Saviani (1997), era adequado às reformas estruturais orientadas pelas leis do mercado”.

Pragmaticamente, o referido projeto de LDB aprovado pelo Congresso representou a sistematização de dispositivos legais que abriram caminho para a reforma educacional nos moldes do receituário neoliberal, como por exemplo, a reforma do ensino técnico que instituiu o regime de concomitância, por meio da Lei n. 2.208/1997:

A lei aprovada abandonou a principal característica do primeiro projeto no que dizia respeito ao ensino médio, pois não enfatizou a instituição do trabalho como princípio educativo e orientador de todo o currículo. A nova LDB, embora indique que a formação profissional de qualidade só se faz mediante uma sólida educação geral, contém suficientes ambiguidades para permitir que legislação complementar instituisse novamente estruturas paralelas de ensino. Ou seja, deixou espaço para que o decreto do governo federal n. 2.208, de 1997, determinasse que a formação técnica, organizada em módulos, fosse oferecida separadamente do ensino médio regular (Idem, ZIBAS, 2005a, p. 1071).

A respeito dos novos rumos tomados pela educação profissional no Brasil a partir das reformas educacionais implementadas durante o governo de FHC, Frigotto (2006, p. 47) destacou o avanço do privatismo e dos interesses do capital expresso nas diretrizes de reestruturação da educação profissional:

Na educação profissional mais diretamente ligada à formação intensiva de mão-de-obra, o governo permitiu ao Sistema S ampliar sua função privatista e seletiva, e minimizar sua função social. Num âmbito mais amplo, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, vinculado ao Ministério do Trabalho, completou o conjunto de reformas no campo educacional subordinadas às reformas estruturais de desregulamentação e privatização. A reforma e as políticas educacionais da década de 1990 caracterizam-se por profunda regressão, com outras roupagens, ao pensamento educacional orientado pelo pragmatismo, tecnicismo e economicismo. O projeto educacional do capital, dirigido interna e externamente pelos organismos internacionais, tornou-se a política oficial do governo.

Articulada a este processo hegemônico em âmbito mundial, construiu-se no Brasil durante os anos de 1990 uma visão dominante de política educacional “mercantilizada” cujo objetivo principal era o de formar “cidadãos produtivos” tendo como paradigma o modelo das competências, mais adaptado às exigências do sistema produtivo flexível e da sociedade da informação. Este modelo de competências visa formar um trabalhador de perfil polivalente o que estabelece a possibilidade de “uma inserção social precária”, por meio de programas como o PLANFOR e a reforma do ensino técnico-profissional do governo FHC:

As políticas de educação escolar e de formação técnico-profissional que consolidaram a hegemonia neoliberal buscaram, não sem contradições, a produção das qualificações necessárias ao funcionamento da economia [...] trata-se de produzir o pacote de competências adequadas à formação do “cidadão produtivo”, ajustado técnica e socialmente às demandas do capital (FRIGOTTO, 2007a, p. 266).

Na perspectiva de Frigotto (2007a), estes programas evidenciam seus limites quando propiciam uma formação para o “trabalho simples”, de baixa qualidade, com formação técnico-profissional “aligeirada” e que, sobretudo, servem ao objetivo de aliviar a pobreza por meio de uma política de assistência social. Deve-se considerar também que o perfil desses programas educacionais e de geração de emprego inviabilizou um modelo alternativo de educação baseado nos princípios da escola unitária e do ensino politécnico, capaz de “[...] unir formação intelectual e produção material, articulando teoria e prática no desenvolvimento dos fundamentos das bases científicas gerais de todos os processos de produção” (Frigotto, 2007a, p. 268). Foi somente com a eleição de Lula à presidência da República, em 2002, que se tornou

possível a retomada da discussão em favor de um modelo alternativo de formação profissional.

O advento do governo de Lula na década de 2000 trouxe como relevante contribuição para a educação profissional a revogação do Decreto 2.208/1997, decreto este que havia promovido a separação entre o ensino médio e o ensino técnico-profissional e instituído o sistema de concomitância e a sua consequente substituição pelo novo Decreto 5154/2004, que segundo Marcos de Lima (2012) rearticulou o ensino médio com o ensino técnico de nível médio. No entanto, mesmo trazendo de volta a referida “rearticulação e equivalência”, o referido decreto manteve “alguns aspectos do decreto anterior” (LIMA, 2012, p. 9), especialmente no que se refere às formas de articulação entre o ensino médio e a educação profissional (integração, concomitância e forma subsequente), permitindo assim, “[...] a organização de um curso técnico de nível médio com diversas terminalidades entre si, com a garantia de certificados de qualificação [...]”. Isto trouxe uma maior “flexibilidade” à modalidade de ensino profissional o “[...] que favoreceu o avanço do setor privado, seja no aligeiramento da formação, seja na redução de custos que cursos organizados em módulos podem acarretar” (LIMA, 2012, p. 9).

Esta reconfiguração da educação profissional durante o governo de Lula, além de representar uma continuidade em relação à lógica da política educacional do governo anterior, fortaleceu os interesses do setor privado na esfera do ensino profissional. Neste sentido, Marcos de Lima (2012, p. 9) afirma que:

[...] o governo de Lula seguiu com a política do antecessor, de criar as condições necessárias ou abrir espaço para que o mercado pudesse cumprir a tarefa de explorar novos negócios.

Devemos observar que o governo de Lula, ao contrário do governo de Fernando Henrique mascarou aspectos que favoreciam os negócios privados na área da educação profissional, a ênfase nos estudos do Decreto 5154/04 é sempre dada ao retorno da rearticulação do ensino médio com o ensino técnico e da ampliação da rede federal (mas a precarização da ampliação da rede é quase sempre omitida). Esquece-se, portanto, as brechas que acobertam o aligeiramento e as reduções de custos que facilitam a atuação do setor privado.

Dessa forma, o governo de Lula optou por uma “coexistência pacífica” com o setor privado, como argumenta Lima (2012, p. 10) ao observar que a Lei nº 11.195/1998, em seu artigo 5º, determina que a expansão da oferta de EP “[...]

ocorrerá preferencialmente, em parceria com os Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino”. Assim, foram reiterados princípios como descentralização e parceria do Estado com a iniciativa privada e as ONG's.

Logo no início do primeiro governo de Dilma, obedecendo à lógica da “pedagogia de resultados” contida no PDE e no Decreto nº 6094/2007, as Diretrizes para a Educação Profissional buscaram intensificar a adequação da força de trabalho às expectativas e demandas das empresas. Nesse sentido, de acordo com Marcelo Lima (2012), as diretrizes contidas no PRONATEC, no PNE e nas DCNs indicam nos seus resultados “[...] uma expansão da rede federal de educação profissional e o acesso ao Ensino Médio como direito social”, que, no entanto, está ameaçado por uma estratégia privatizante e mercantil de atendimento às demandas econômicas e pressões sociais por mais vagas no Ensino Técnico (Lima, 2012, p. 73).

No caso específico do PRONATEC o referido programa transformou-se no “carro-chefe” da reestruturação do ensino profissional. Em sua gênese, o PRONATEC surgiu em 2011 e de acordo com Lima (2012, p. 82), assemelha-se ao PROTEC (Programa do Ensino Técnico) implantado pelo governo estadual de São Paulo, na gestão do PSDB. Quanto a caracterização desse programa, Lima afirma que o PRONATEC:

[...] consiste num programa cuja finalidade fundamental é de propiciar por meio de [...] projetos e ações de assistência técnica e financeira [...] a expansão da rede física abrangendo da educação profissional técnica de nível médio aos cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional” (LIMA, 2012, p. 82).

O PRONATEC caracteriza-se também como um programa de “expansão acelerada e universalizante de formação profissional”, propondo a ampliação de vagas da rede federal, das redes estaduais, da rede do “Sistema S”, da bolsa-formação, além de financiamento da Educação Profissional (EP) e Educação Tecnológica e também oferta de EP técnica de nível médio na modalidade de educação à distância - EaD (LIMA, 2012, p. 82).

Este esforço governamental no sentido de ofertar formação massiva para os trabalhadores sob a alegação de que haveria grande demanda por parte do mercado

se enquadra na lógica da “racionalidade financeira”, pela qual o Estado deve oferecer para a grande maioria da população “[...] propostas aligeiradas de formação profissional que independem de educação básica anterior, como forma de viabilizar o acesso a alguma ocupação precarizada, que permita alguma condição de sobrevivência” (KUENZER, 1999, p. 133). Isto, de acordo com a referida autora, significa uma falácia, pois:

[...] ao falso discurso da necessidade da extensão da oferta de educação básica e profissional de qualidade para todos, o Estado responde adequadamente com uma política educacional restritiva para os níveis posteriores ao ensino fundamental. Estas políticas são orgânicas a um mercado de trabalho cada vez mais restrito, obedecendo-se, portanto, a lógica capitalista da racionalidade financeira (KUENZER, 1999, p. 133).

Uma das questões mais polêmicas envolvendo o PRONATEC diz respeito ao compartilhamento dos recursos públicos entre as Instituições Federais e Sistema “S”. Nesse sentido, também observando esta relação de compartilhamento de responsabilidades entre o público e o privado, segundo Lima (2012), o PRONATEC assim como o Programa Universidade para Todos (ProUni) trabalha com bolsas de estudo “[...] que não garantem o acesso a essa formação profissional com direito social, podendo vir a se transformar em práticas de mercantilização econômica e também política”. (LIMA, 2012, p. 83).

Outra questão levantada pelo referido autor diz respeito à questão do “investimento/financiamento”, uma vez que o “[...] Pronatec não resolve a questão do investimento com o pessoal da EP [...]”, pois inclui esse contingente de profissionais “[...] de modo precário na atuação em ações de formação” (LIMA, 2012, p. 83). Quanto à questão do financiamento, Lima (2012) sustenta que se deveria “resgatar o projeto de Paulo Paim”, que defendia o princípio de que “dinheiro público é para escola pública” (LIMA, 2012, p. 84). Portanto, critica-se a tendência histórica dos governos em nosso país de promover mudanças educacionais justificadas por argumentos econômicos e financeiros. Nesse sentido, o autor afirma que:

[...] as políticas educacionais, desde sempre, mas, sobretudo, neste momento, tornam-se tanto elemento de afirmação de marketing quanto de ideologia dos governos, quanto representam instrumento de regulação dos

custos necessários a manutenção da estabilidade financeira, denunciando as ambiguidades neoliberais e neodesenvolvimentistas dos governos Lula-Dilma (LIMA, 2012, p. 88).

No mesmo sentido, o estudo de Marcos de Lima (2012, p. 11) que analisa o Pronatec a partir de uma crítica de viés marxista, também destaca a questão da distribuição de bolsas, afirmando que da “[...] mesma forma que o Prouni, o Pronatec também distribui Bolsas em caráter individual, assim, o estudante interessado poderá cursar o ensino médio em uma escola e a parte profissionalizante em outra”. Tal configuração, segundo o referido autor “[...] praticamente inviabiliza a integralidade entre o ensino médio e a educação profissional, retomando a proposta original do Decreto 2.208/97” (LIMA, 2012, p. 11). Também, na perspectiva deste autor, considera-se relevante o fato de que a transferência de recursos públicos para empresas privadas “[...] não se dará apenas na distribuição de bolsas ou na aquisição de cursos, mas também no financiamento através do FIES” (LIMA, 2012, p. 11).

Cabe ressaltar que a avaliação do PRONATEC enquanto política educacional voltada para o atendimento das demandas do setor produtivo não pode se desvincular da perspectiva mais abrangente de associar tal política pública ao contexto do processo de reestruturação produtiva que ocorre em nosso país e que se acelerou nas décadas de 1990 e 2000 - durante os dois governos de FHC e os dois de Lula - , nem tampouco, dissociá-la das novas condicionantes da inserção econômica do Brasil na dinâmica da economia global. Disso resulta, segundo Marcos de Lima (2012), que já na nova LDB de 1996 se percebeu uma “adaptação da legislação à reestruturação produtiva”, ou seja, aos desígnios e a lógica da nova ordem internacional e da acumulação flexível onde “[...] o educando deve ser preparado para continuar aprendendo e ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação” (LIMA, 2012, p. 7).

Ainda de acordo com Marcos de Lima (2012), observa-se uma modificação na função do ensino médio neste novo contexto de reestruturação produtiva, ou seja:

[...] não mais preparar para o emprego ou para uma função específica, mas para uma ocupação, isso é bem característico do momento conjuntural da aprovação da LDB onde se acreditava estar vivendo o início de uma época onde os empregos seriam abolidos. Acreditando estar vivendo o fim dos empregos, nada melhor do que formar as pessoas para terem flexibilidade



para poderem facilmente adaptar-se as mudanças que estavam ocorrendo no mundo do trabalho (LIMA, 2012, p. 7).

Logo, desta mudança emergiu um novo perfil de formação do trabalhador, consubstanciado nas reformas educacionais da década de 1990 incluindo as do ensino profissional:

[...] a formação do trabalhador hoje para o capital requer um homem com múltiplas funções: flexível, polivalente, qualificado, mas desespecializado, que saiba trabalhar em equipe, que tenha capacidade de raciocínio abstrato, e uma compreensão do processo produtivo, um trabalhador diferente do exigido no modelo anterior (fordismo) (LIMA, 2012, p. 8).

A expansão do processo de reestruturação produtiva em nosso país molda o perfil flexível e polivalente do trabalhador estabelecendo novas demandas para a formação profissional no modelo de organização toyotista.

Objetivando viabilizar o fornecimento de força de trabalho adaptável às condições exigidas pelo mercado de trabalho, O PRONATEC do governo Dilma reeditou a lógica de coexistência pacífica com o setor privado e também estabelece mecanismos de incentivo e preferência à participação da iniciativa privada no processo de implementação e viabilização desta política pública.

O PRONATEC apresenta um processo de gestão centralizada no nível federal e descentralizada na sua implementação e o impacto das parcerias privadas imprime um movimento de conservação em relação à Política de Educação Profissional dos anos 1990. Demonstra que as políticas educacionais encerram linguagens diferentes, apresentam discursos ideológicos, que não são lineares e podem ser contraditórias, pois pertencem à sociedades determinadas em tempo e espaço e apresentam projetos defendidos por sujeitos com interesses diversos. (SALDANHA, 2012, p. 10).

Este paradigma de coexistência pacífica com o setor privado encontra-se personificado na progressiva política governamental de repassar recursos públicos para a iniciativa privada. Nesse sentido, Guimarães (2015) informa como o Governo

Federal procedeu a distribuição de investimentos destinados ao PRONATEC em relação a dois importantes parceiros, a rede federal de ensino técnico e o SENAC:

[...] a rede federal de ensino técnico é composta atualmente por 562 escolas técnicas, sendo que, o investimento em 2014 ultrapassou os R\$ 3,3 bilhões de reais (MEC, 2013). O SENAC, uma instituição do sistema S, no ano de 2013 atuava com 620 unidades de ensino (SENAC, 2013). Em seu Relatório Geral de 2013, o SENAC que de quase um milhão do total de matrículas, concluídas e em processo, o PRONATEC corresponde a cerca de 50%, ou seja, de 479.437 matrículas (SENAC, 2013). O sistema “S” receberá um investimento considerável para o ano de 2015, segundo o portal do governo. Com a matéria intitulada “Sistema S receberá R\$ 187 milhões destinados ao Pronatec”, o governo afirma que repassará este valor o qual será destinado à modalidade bolsa-formação do PRONATEC (PORTAL BRASIL, 2015). Esses dados evidenciam claramente uma política de repasse dos recursos públicos para a iniciativa privada, criando um mercado educativo no campo da educação profissional (GUIMARÃES, 2015, p. 145).

No mesmo sentido, Saldanha (2016) anuncia que a preferência de investimentos por parte do Governo Federal recai sobre os cursos da modalidade FIC, que no geral, são de curta duração e de formatação concomitante, majoritariamente oferecidos pelo Sistema “S”. No caminho contrário, a autora informa que a oferta de cursos técnicos foi bem menor por parte da rede federal de ensino:

[...] a oferta inicial dos cursos técnicos no PRONATEC correspondeu a menos de um terço em relação ao total dos cursos de qualificação, os denominados cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Quase metade destes foi ofertada pelo Sistema S, voltados para a formação de mão de obra para o mercado. A expansão real do Programa, até 2014, deu-se nos cursos FIC, que correspondem ao dobro das matrículas dos cursos técnicos (BRASIL/MEC/SIMEC/SETEC, 2014), dando a continuidade à tendência histórica de formação para o trabalho simples no Brasil [...] (SALDANHA, 2016a, p. 292).

Ao mesmo tempo que viabilizou a participação do setor privado por meio de parcerias e fortaleceu o ensino na modalidade de concomitância dentro do PRONATEC, indiretamente o governo Dilma desestimulou e esvaziou a alternativa do modelo de Educação Integrada, que para o seu pleno funcionamento não pode abdicar de amplo apoio e infraestrutura por parte do Estado:

O PRONATEC prioriza a qualificação profissional concomitante ao Ensino Médio Público, mediante as parcerias público/privado que fragmentam os insuficientes recursos públicos e promove também a descontinuidade da concepção progressista de integração do Ensino Médio/Educação Profissional no âmbito das políticas públicas. Portanto, interrompe o processo de travessia para a escola unitária e não enfrenta a problemática complexa da qualidade na escola pública, como sugere inicialmente o discurso da Presidente (SALDANHA, 2012, p. 10-11).

Conseqüentemente, além de resgatar e reforçar fundamentos da concomitância e da formatação de currículos e itinerários com base nos princípios da matriz de competências, o PRONATEC fornece uma inestimável contribuição para o esvaziamento do modelo de Integração do Ensino Médio com a Educação Profissional (EP), cuja experiência de construção de um modelo mais progressista compromete-se com a formação integral, que essencialmente questiona os princípios da educação mercantilizada de viés neoliberal.

Essa dinâmica de funcionamento do PRONATEC com participação crescente do setor privado, a partir do princípio de parcerias público-privadas, com ações descentralizadas faz parte de uma lógica maior e mais generalizante das políticas públicas e programas governamentais dos dias atuais. Esta lógica tem a ver com o princípio do quase-mercado, que surgiu primeiramente nos países centrais do capitalismo que vivenciaram a crise do Estado do Bem-Estar Social (Keynesiano) e do modelo produtivo taylorista-Fordista. Nesses países foram realizados rearranjos no papel do Estado a partir de duas propostas: a) os neoliberais propunham a privatização como solução para o Estado em crise; b) para a Terceira via<sup>10</sup> a solução se daria principalmente através do terceiro setor (sem fins lucrativos).

Ambas as correntes preconizavam que deveria ocorrer um redimensionamento do papel do Estado. “Os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais, de que a crise está no Estado, só que apontam como a estratégia de superação o terceiro setor, que é caracterizado como o público não-estatal” (PERONI; CAETANO, 2012, p 3).

No caso dos países da América Latina influenciados pelas diretrizes de reformas pregadas pelos organismos internacionais, surgiu um terceiro discurso, que

---

<sup>10</sup> "A Terceira Via surge quando o Novo Trabalhismo se apresenta como uma alternativa ao Neoliberalismo de Thatcher e também à antiga social democracia" (PERONI; CAETANO, 2011, p. 3).

se posicionou entre o velho desenvolvimentismo e o neoliberalismo. Esse terceiro discurso foi denominado “novo desenvolvimentismo” e nele, segundo Peroni e Caetano (2012) o papel do Estado se redefine:

O papel do Estado no novo desenvolvimentismo é a) ter capacidade para regular a economia, estimulando um mercado forte e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas; b) fazer a gestão pública com eficiência e responsabilidade perante a sociedade; c) implementar políticas macroeconômicas defensivas e em favor do crescimento; d) adotar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio internacional; e) adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda. (MATTEI, 2011 apud PERONI; CAETANO, 2012, p. 4-5).

Para os neodesenvolvimentistas (dentre estes os Lulo-petistas) o receituário da gestão eficiente e o estímulo ao mercado representam a ação combinada entre o Estado e a iniciativa privada, configurando o que se denominou “quase-mercado”. Segundo Bauer (2008):

Esse rearranjo da lógica capitalista propiciou o surgimento do que vem sendo chamado de quase-mercado. Ou seja, uma forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as duas lógicas (de público e privado), como ocorria no auge do Estado-Providência (BAUER, 2008, p. 565).

Esta tendência de quase-mercado ao mesmo tempo que condiciona a ação do Estado a uma função reguladora, abre espaço para a expansão da lógica de gerenciamento educacional, sob o pretexto de alcançar a qualidade nos processos educativos;

Observa-se, assim, a adoção de um discurso que, baseado numa suposta necessidade de melhorar a qualidade dos serviços educacionais ofertados, introduz uma lógica de gerenciamento educacional em que a educação passou a ser encarada enquanto uma área de grande possibilidade para a concentração de capital, construção e consolidação de um “mercado educacional (BAUER, 2008, p. 567).

No caso específico do PRONATEC, a parceria do Governo Federal com o Sistema S, as instituições privadas de ensino e as organizações não governamentais

(ONGs) materializa esta lógica do quase-mercado como garantia da qualidade eficiência por meio dos convênios de oferta de vagas e estruturação dos cursos profissionalizantes:

[...] vale ressaltar que esse gerenciamento privado também pode ser observado no estabelecimento de convênios entre organizações não-governamentais e o setor público, para a oferta de serviços educacionais, evidenciando uma tradução do modelo de *charter school*<sup>11</sup> para a realidade brasileira. (BAUER, 2008, p. 567).

Também se percebe no *modus operandi* do PRONATEC a constante utilização de dados quantitativos referentes ao montante de recursos alocados e investidos, o número de vagas e de cursos ofertados, além da amplitude do alcance do Programa atingindo os confins do país. No entanto, a efetividade do Pronatec se justifica por esta lógica da supremacia do fator quantitativo que faz parte da tendência do quase-privado no setor educacional.

[...] priorizando resultados quantitativos, baseados na lógica de eficiência e eficácia de gestão do sistema. Nessa lógica, mais do que a qualidade dos serviços oferecidos [...], importam os resultados que a escola consegue obter. Se a lógica é diminuir os índices de evasão e repetência e aumentar o acesso à escola pública, a ênfase será posta em mecanismos que possibilitem essa redução e a ampliação de vagas, mesmo que elas não venham acompanhadas de melhoria da qualidade do serviço ofertado (BAUER, 2008, p. 568).

O estudo de Peroni e Caetano (2012, p.65) dimensiona o significado pragmático da imposição da lógica do quase mercado para a noção atual da relação entre o Estado e os interesses do setor privado:

As mudanças no papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente através das parcerias do Estado com o terceiro setor e do quase-mercado. Com o quase mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público. Principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado. Portanto, quando as instituições do terceiro setor, através das

---

<sup>11</sup>São as escolas norte-americanas "que apesar de serem financiadas pelo poder público, possuem uma forma de gestão privada, desvincilando-se de certas regras, estatutos e regulamentos das escolas públicas convencionais" (BAUER, 2008, p. 565).

parcerias, pretendem “qualificar” o serviço público, a proposta de qualidade não é neutra: são concepções de sociedade em disputa.

Esta configuração e vinculação do PRONATEC ao princípio do quase-mercado materializa a relação dialética entre um processo particular com os outros processos, de forma à “[...] coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla” (CURY, 1986, p. 27), que é o sentido geral da categoria totalidade. Neste caso, temos como exemplo, a relação entre os paradigmas do capitalismo global e do neoliberalismo que influenciam os princípios doutrinários das políticas educacionais em âmbito regional (de cada país). Dessa forma, “[...] considerar a educação como um processo particular da realidade, sem aceitar a própria totalidade, isto é, sua vinculação imanente às relações sociais, significa tomá-la como um universo separado” (CURY, 1986, p. 27).

#### 6.4 O perfil de qualificação oferecido pelo PRONATEC

Uma das questões de estudo mais relevantes envolvendo a formação profissional oferecida pelo PRONATEC diz respeito ao perfil de qualificação presente no referido programa educacional. A reflexão a respeito do tipo de formação presente no PRONATEC remete aos seguintes questionamentos: A) O PRONATEC possibilita um perfil de Qualificação nos moldes preconizados por Pierre Naville (1965) em seus estudos de Sociologia do Trabalho? B) O PRONATEC resgata em sua lógica de qualificação os pressupostos do Modelo de Competências? C) O PRONATEC reedita a lógica de Qualificação do velho Tecnicismo e/ou abre espaço para os pressupostos do Neotecnicismo? D) A Qualificação rebaixada e precária do PRONATEC reproduz lógica da “inclusão excludente”?

Objetivando analisar estes questionamentos, se discute no tópico 6.4.1 primeiramente a noção de qualificação a partir do pensamento de Naville (1965). Na sequência, no tópico 6.4.2 discute-se a noção de qualificação sob a ótica do modelo de competências, e, em seguida no tópico 6.4.3 elabora-se uma breve reflexão sobre

o conceito de qualificação no PRONATEC, tendo como referências de comparação a noção de qualificação de Naville (1965) e do Modelo das Competências.

No tópico 6.4.4, faz-se uma reflexão sobre a possível influência do Tecnicismo e do Neotecnicismo no perfil de qualificação presente no PRONATEC.

No tópico 6.4.5 a discussão se dá em torno da relação entre o perfil de qualificação precária do PRONATEC e a lógica da inclusão excludente.

#### 6.4.1 A noção de Qualificação na perspectiva de Pierre Naville

Em sua origem histórica, o conceito de qualificação, de acordo com Ramos (2003), constitui uma resposta à ausência de regulações sociais. Ou seja, nasceu no pós-guerra, de certo modo formalizando “[...] as aquisições dos movimentos sociais precedentes” (RAMOS, 2006, p. 42). Por conseguinte, a qualificação do trabalho serviu como referência para as regulações sociais que foram aplicadas ao mundo do trabalho e que objetivaram reconhecer o trabalhador como membro de um coletivo dotado de um estatuto social além da dimensão puramente individual do contrato de trabalho (CASTELS, 1998 apud RAMOS, 2006, p. 42).

Ainda quanto à sistematização e historicidade do conceito de qualificação, Ramos (2013, p. 42) afirma que:

A qualificação estará apoiada sobre dois sistemas: a) as convenções coletivas que classificam e hierarquizam os postos de trabalho; b) o ensino profissional, que classifica e organiza os saberes em torno de diplomas. Nota-se, portanto, que o conceito de qualificação nasce de forma correlata e consolida-se com o modelo taylorista-fordista de produção, em torno do qual se inscrevem tanto os padrões de formação quanto os de emprego, carreira e remuneração.

Logo, estruturando-se a partir de classificações originárias das convenções coletivas (do mundo do trabalho) e do ensino profissional, o conceito e as classificações relacionadas à qualificação sofreram influência do modelo produtivo da época taylorista-fordista, daí podendo se deduzir que mudanças ocorridas neste modelo produtivo, como por exemplo, as automações, abriram a possibilidade de

reconfiguração das qualificações dos trabalhadores, justificando a necessidade de investigação científica no âmbito do mundo do trabalho e do *lôcus* da produção industrial, e o aparecimento da ciência da Sociologia do Trabalho no pós-guerra.

O estudo sobre as questões da automação e qualificação, presentes na produção teórica de Pierre Naville (1965) – assim também como os estudos de Georges Friedman (1956) - desenvolvidos entre as décadas de 1940 e 1960, serviram como base estruturante dos estudos da Sociologia do Trabalho e, posteriormente, da Educação Profissional, tornando-se importante contribuição teórica para a compreensão das referidas mudanças produtivas que estão ocorrendo atualmente no capitalismo, em sua dimensão sistêmica.

Os referidos estudos foram realizados ainda no período de vigência e prevalência do modelo produtivo taylorista-fordista, mas permitiram a percepção de que importantes mudanças estavam ocorrendo na organização do processo tecnológico, de gestão/gerenciamento, de qualificação, além do comportamento e subjetividade dos trabalhadores, tais como: reforço do vínculo psicológico que une o trabalhador à empresa, a vigilância do trabalho, vinculação entre qualidade no trabalho e tempo de formação, automação e fortalecimento de equipes de trabalho, a relação entre automação e estratégias de gerenciamento da mão de obra (força de trabalho). Dessa forma, a partir dos estudos de Friedman (1956) e Naville (1965), se percebe que, ainda dentro do modelo produtivo taylorista-fordista, se constituíram os “embriões” de elementos que se desenvolveram plenamente no atual modelo de acumulação flexível, como por exemplo, a redefinição do conceito de qualificação, a constituição de postos de trabalho polivalentes, o controle sobre as atitudes e comportamento dos trabalhadores via estímulo ao comprometimento/cooperação/engajamento.

Particularmente, a análise da importância dos estudos de Pierre Naville (1965) sobre automação e qualificação, analisados no estudo realizado por Tartuce (2002), destaca importantes paradigmas desenvolvidos por este teórico. O primeiro deles, segundo esta autora, reside no fato de que Naville (1965) desenvolveu as bases de uma “teoria relativista”<sup>12</sup> a respeito das qualificações.

---

<sup>12</sup> Teoria que defende a ideia de que as classificações profissionais “têm um papel fundamental na análise sobre as qualificações”. A visão relativista considera as classificações na sua “relação com os



O estudo de Tartuce (2002) destaca em Naville a ideia de que a qualificação passa da esfera do trabalho para aquela das relações entre formação e emprego assalariado, ou seja, “[...] não basta apenas pensar na qualificação do trabalhador e do trabalho, mas é preciso relacioná-las e ver os conflitos existentes entre as qualificações adquiridas pelos indivíduos e as qualificações requeridas pela indústria” (Tartuce, 2002, p. 182). Tartuce (2002, p. 182) também enfatiza que, “[...] as aptidões formadas pela escola só se tornam qualificação quando são reconhecidas socialmente, isto é, quando se tornam úteis à sociedade”. Naville, segundo Tartuce (2002, p. 183), também vincula qualificação ao tempo de formação, ou seja, “conclui que o tempo de formação é o critério mais objetivado, o elemento comum e geral que é valorizado socialmente na comparação de diferentes capacidades de trabalho”. E nesse sentido, Koliski (2015, p. 32) conclui que:

Portanto, é mais qualificado o profissional quanto maior for o tempo de formação (NAVILLE, 1956). Formação esta que incorpore os conhecimentos gerais, culturais e artísticos aos conhecimentos profissionais, não no sentido de especialização, mas no domínio dos princípios gerais do trabalho, da ciência e da tecnologia.

Outro importante mérito relacionado ao conceito navilleano de qualificação se refere à qualificação como coisa que diz respeito não apenas à vida no trabalho, mas também à vida fora dele, ou seja, de formas de socialização que caracterizam nossa sociedade. Nesse sentido, “[...] as formas de socialização [...] correspondem bem ao mesmo tempo às capacidades adquiridas e as relações sociais nas quais se integram os trabalhadores que as possuem” (Alaluf, 1986 apud Tartuce, 2002, p. 206).

Tartuce (2002, p. 182) também sustenta que os estudos de Naville permitem afirmar que a automação promoveu uma “dissociação crescente entre o trabalho das máquinas e o trabalho dos homens”. Também concluiu que a reunião de operações automatizadas na máquina não enseja “[...] um processo de recomposição das capacidades profissionais anteriores ao parcelamento das tarefas e dos

---

processos sociais que as constroem, isto é, com as operações realizadas para classificar e hierarquizar os indivíduos e os empregos em matéria de salários, de prestígio e de conhecimentos exigidos” (TARTUCE, 2002, p. 183).

conhecimentos em um mesmo trabalhador”, mas antes um “deslocamento de saberes”, o que resulta “[...] um maior distanciamento do trabalhador de seu trabalho” e não necessariamente a “possibilidade de requalificação desse trabalhador” (TARTUCE, 2002, p. 182).

Os estudos de Naville, contidos em “Hacia el automatismo social?”, de 1965, revelam importantes aspectos relacionados às transformações provocadas pela automação no âmbito do trabalho dos operários. Destas, duas podem ser consideradas essenciais:

a) A automação ensejou a constituição e o fortalecimento de “equipes de trabalho” com novas formatações e estilo de coesão e solidariedade. Em relação a essas equipes de trabalho, Naville (1965) afirma que as mesmas “[...] adquieren formas y cohesión nuevas”. Ainda segundo ele, “[...] la interdependencia se afirma; la solidaridad es su ley. Pero también se desincronizan: se trabaja a toda hora del día y de la noche. Cambios que producen dificultades nuevas em los transportes, la vida de familia o de grupo, las comidas, el sueño” (NAVILLE, 1965, p. 30). Portanto, a automação tornou-se um poderoso fator de mobilidade, de migrações e fluidez das qualificações no tempo e no espaço (NAVILLE, 1965, p. 30).

b) A expansão do processo de automação estimulou a elaboração de estratégias de gerenciamento de mão de obra e dos grupos de trabalho no interior do processo produtivo industrial. Sobre esta questão Naville (1965, p.51) afirma que: “Es empero exacto que el automatismo como principio técnico, tiene por sí mismo repercusiones más amplias que otras formas anteriores de los progresos de la mecanización”. Por conseguinte, o fenômeno da automação na produção extrapolou o âmbito meramente tecnológico da linha de produção (fabricação) e atingiu uma amplitude mais sistêmica englobando aspectos de gerenciamento e de comportamento, afetando também a circulação de informações e a comunicação entre os trabalhadores em seus grupos de trabalho.

Tartuce (2002) uma das mais importantes contribuições de Naville para o campo da Sociologia do Trabalho diz respeito à atualidade do conceito de qualificação por ele formulado:

[...] sua definição da qualificação como uma relação social permanece extremamente atual porque, no regime do salariado (que separa o trabalhador de seu trabalho), as qualificações profissionais – que, em princípio, remetem a capacidades qualitativas – são apreciadas por meio de sua hierarquização nas classificações profissionais – que medem quantitativamente essas capacidades por meio do salário (TARTUCE, 2002, p. 194).

Para Ramos (2006) a importância do estudo de Naville sobre as qualificações torna-o partidário de uma concepção denominada de “relativista” ou “histórica”, que “centra a análise da qualificação no homem, porém não como fenômeno técnico individualizado, mas como valor social e diferencial dos trabalhadores”, ou seja, “como relação social complexa entre as operações técnicas e a estimativa de seu valor social” (RAMOS, 2006, p. 45). E mais do que isto, o conceito navilleano de qualificação leva em conta a dinâmica combinatória ente técnica e estrutura social, que nem sempre é harmoniosa em relação à estrutura hierárquica empresarial.

O autor recusa-se a definir a qualificação a partir do conteúdo das tarefas, devido à associação entre técnica e estruturas sociais. Analisando a automação da produção, conclui sobre a separação tendencial entre o assalariado e seu trabalho, pelo fato de a polivalência tornar-se uma característica do trabalho automatizado. A polivalência não teria um valor necessariamente positivo, mas dependeria do valor a ela atribuído, bem como do tipo de mobilidade assim gerada. Essa tendência, sob a base social capitalista, poderia se conflitar com a estrutura hierárquica da empresa (RAMOS, 2006, p. 45).

No mesmo sentido, o estudo de Lucília Machado (2002) definiu a contribuição de Naville no âmbito da Sociologia das Qualificações da seguinte forma:

[...] nos seus estudos sobre a automação do início dos anos 60, identificou uma tendência que hoje vêm sendo anunciada como novidade, ao afirmar que esta nova base técnica traria uma exigência diferente do taylorismo de cooperação nos processos de trabalho, fenômeno de implicação contraditória, pois se por um lado apareceria como necessário enquanto tecnicamente determinado, por outro denunciaria os limites da base social capitalista, representada pela estrutura hierárquica da empresa (MAURICE, 1980 apud MACHADO, 2002, p. 19).

Ressalta-se que, muito embora a produção teórica de Naville (1965) tivesse como o seu *locus* primordial a França pós-guerra, especificamente no âmbito do setor industrial, num dado momento de hegemonia do sistema produtivo taylorista e precisamente nos primórdios do processo de automação em curso, a importância e resultados desses estudos extrapolaram o referido período e serviram como base para estudos posteriores da Sociologia do Trabalho e das Qualificações, desenvolvidos a partir de novas dinâmicas produtivas surgidas nas três últimas décadas do século XX. Ou seja, a crise do modelo Taylorista-Fordista e o surgimento do processo de reestruturação produtiva e do modelo produtivo flexível, com forte expansão dos processos de automação, informação e gestão – transformações estas ocorridas no final do século passado e ainda em andamento no século atual – impulsionaram novos estudos no âmbito da Sociologia do Trabalho, especialmente a análise sobre os impactos gerados pela automação, bem como, o debate envolvendo a questão da qualificação/desqualificação/requalificação da força de trabalho e também a relação desta com as novas demandas de perfil dos trabalhadores, personificado no “modelo de competências” que se desenvolveu a partir da década de 1980.

#### 6.4.2 O modelo das Competências no contexto do sistema produtivo flexível

O modelo das competências surgiu no contexto vinculado às mudanças provocadas pela crise do modelo produtivo taylorista-fordista e ao advento do modelo de acumulação produtiva que provocou modificações no perfil da força de trabalho e nas formas de contratação. Naquele novo modelo flexível personificado no Toyotismo, foi demandado um novo perfil de trabalhador polivalente e multifuncional, por conseguinte, com exigência de um novo perfil de formação e qualificação profissional:

Em face dos processos de globalização da economia e da instituição do regime de acumulação flexível, da necessidade de se dar rápidas repostas às situações imprevistas no processo produtivo, dos avanços tecnológicos e das mudanças organizacionais, tem sido exigido um novo perfil de trabalhador cujas características são marcadas pela polivalência e flexibilidade, tornando questionável o modelo de qualificação baseado no paradigma taylorista/fordista. (FIDALGO; SANTOS, 2003, p. 29)

Do ponto de vista histórico, a primeira experiência do modelo de competências surgiu nos anos de 1980, no governo de François Mitterrand, numa conjuntura específica de forte preocupação em relação ao emprego, uma vez que, “[...] desde o fim dos anos 70, as preocupações de emprego se encontram localizadas no centro do sistema educativo”. Por isso, “[...] a escola progressivamente aproximou-se do mundo das empresas por meio de cooperações [...] e também por revisões de maneiras de pensar os conteúdos de ensino, organizar os modos de transmissão dos saberes e de avaliá-los” (ROPÉ; TANGUY, 1997, p. 18).

O Ministério da Educação francês promoveu “[...] uma vasta pesquisa nacional com parceiros e atores do sistema educativo” (ROPÉ; TANGUY, 1997, p. 32), daí resultando um projeto de reformulação dos conteúdos de ensino personificado na “Carta de Programas” que buscou um consenso pedagógico. E, nos princípios que definiram tais programas, o conceito de competências aparece da seguinte forma:

Deve-se, em cada nível, fazer a lista das competências exigíveis, implicando a aquisição de saberes e *savoir-faire* correspondentes, levando-se em conta a capacidade de assimilação dos alunos e assegurando-se da possibilidade de fazer o que é proposto. (Carta de Programas do Conselho Nacional de Programas apud ROPÉ; TANGUY, 1997, p. 35-36).

Os estudos de Françoise Ropé e Lucie Tanguy (1997, p.16) definem a noção de competências como “[...] o conjunto de conhecimentos, qualidades, capacidades e aptidões que habilitam para a discussão, a consulta, a decisão de tudo que concerne seu ofício. Ela supõe conhecimentos fundamentados”. E no mesmo sentido, o estudo de Fidalgo e Santos (2003, p.32-35.) menciona a definição de competência presente no modelo francês como sendo “[...] a capacidade de um indivíduo de exercer concretamente uma atividade profissional, mobilizando seus conhecimentos, seu saber-fazer e suas qualidades pessoais”. Dessa forma, a competência, ainda segundo estes autores, está “[...] relacionada à capacidade do trabalhador de mobilizar conhecimentos e qualidades para enfrentar um problema em seu desempenho profissional” (FIDALGO; SANTOS, 2003, p. 36).

Este *savoir-faire*, de acordo com Stroobants (1997, p. 140), “[...] comporta primeiramente os saberes empíricos, práticos, as antigas manhas do ofício, a

habilidade, o golpe de vista, em oposição aos saberes dos engenheiros, aos métodos prescritos pelo taylorismo”. Esta autora, ampliando a definição de competências, também considera que:

Além de *savoir-faire* específicos, exalta-se a experiência do profissional que conhece tão bem seu meio de trabalho que pode antecipar suas reações. Esse domínio impossível de automatizar, é, ao mesmo tempo, indispensável ao funcionamento das instalações automatizadas [...]. Enfim, as competências se enriquecem também com todas as aptidões que se destacam dos saberes técnicos: saber ser, saberes-sociais, capacidade de se comunicar, representações. A fórmula mais corrente para definir todas essas capacidades consiste em justapor a palavra “saber” a uma ação ou a um verbo de ação (STROOBANTS, 1997, p. 140-141).

O novo modelo de acumulação flexível, resultante do amplo processo de reestruturação produtiva ocorrido nas últimas décadas do século XX e em expansão no início do século XXI, carrega em si certos padrões de “subjetividade”, valorizando determinados atributos pessoais ligados à individualidade e determinando o controle sobre a atitude e comportamento do trabalhador, moldando-o de acordo com os interesses organizacionais. Daí a importância atribuída ao modelo de competências no sentido de estimular a formação de indivíduos cooperativos, adaptados e engajados nos objetivos definidos pela corporação empresarial:

[...] a validação das competências, ao basear sua avaliação em comportamentos subjetivos e adaptados aos interesses de produtividade das empresas, os quais estariam previamente definidos a partir das exigências empresariais cambiantes, demonstra que a permanência e a progressão no trabalho tende a ficar condicionada a critérios que desconsideram a avaliação do conhecimento técnico adquirido e favorecem práticas sutis de controle ou coação da força de trabalho (PORCELI, 2003, p. 138).

No caso específico do Brasil, o advento do modelo de competências vincula-se ao cenário de crise econômica das décadas de 1980 e 1990, ao avanço do processo de reestruturação produtiva e ao crescimento do desemprego, especialmente aquele de modalidade “estrutural”, diretamente associado ao avanço das mudanças tecnológicas. Neste cenário de crise do emprego, foi colocada em evidência pelo governo de FHC a noção de “empregabilidade” e a suposta

necessidade de reformulação do ensino médio e do ensino profissional como respostas às novas demandas do mercado de trabalho. Dessa forma, de acordo com Ramos (2006) foi inserida a noção de competências respectivamente no âmbito do ensino médio e do ensino profissional de nosso país no bojo “da reforma do Ensino Médio e da Educação Profissional de Nível Técnico” (RAMOS, 2006, p. 125), sendo que para esta autora, o marco inicial deste processo se deu por meio da nova LDB:

No Brasil, a integração da noção de competência à reforma educacional inicia-se legalmente com a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que incide tanto sobre a educação básica quanto sobre a educação profissional. Estruturalmente, as principais mudanças foram, por um lado, a definição da identidade do ensino médio como educação básica, sendo a última etapa deste nível e responsável pela consolidação da formação que se inicia na educação infantil e no ensino fundamental; e, por outro, a separação da educação profissional técnica da educação básica, adquirindo caráter complementar ao ensino médio (RAMOS, 2006, p. 125-126)

No que se refere especificamente ao papel das mudanças curriculares para o contexto de adaptação à lógica das competências, Ramos (2006) afirma que as “[...] reformas curriculares [...] visam reorientar a prática pedagógica organizada em torno da transmissão de conteúdos disciplinares para uma prática voltada para a construção de competências” (RAMOS, 2006, p. 126).

No caso específico da reforma da Educação Profissional de Nível Técnico, Ramos (2006) destaca especialmente a mudança trazida pelo Decreto 2.208/1997, que no seu artigo 8º determina “[...] que os currículos dos cursos de educação profissional possam ser modulados”. A modulação, segundo a autora, abre o precedente para “[...] as propostas de flexibilidade e de educação permanente” (RAMOS, 2006, p. 146).

Analisando o conteúdo do referido Decreto, Ramos (2006) identificou a utilização do conceito de competências e a sua aplicabilidade da seguinte forma:

O Decreto nº 2.208/97 refere-se à noção de competência, inicialmente, no âmbito da formulação dos currículos plenos dos cursos técnicos, quando determina que as diretrizes curriculares estabelecidas pelo Ministério da Educação, ouvido o Conselho Nacional de Educação, deverão constar de, dentre outros parâmetros, “habilidades e competências básicas por área

profissional”, a serem complementados pelos órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino (*ibid.* art. 6º, inciso I). Essas competências, por sua vez, seriam identificadas em forma de perfil, mediante estudos das atividades profissionais, ouvidos os setores interessados, inclusive trabalhadores e empregadores, a serem permanentemente atualizados por meio de mecanismos institucionalizados pelo Ministério da Educação, com a participação de professores, empresários e trabalhadores (*ibid.* art. 7º). (RAMOS, 2006, p. 147-148).

Logo, percebe-se a importância atribuída ao setor econômico-produtivo como parâmetro definidor dos perfis profissionais, que por sua vez identificam as habilidades necessárias aos trabalhadores formados no sistema de ensino profissional.

A referida autora também identifica a noção das competências presente no Parecer CNE/CEB nº 16/1999, destacando que o referido parecer aborda sempre a noção de competência de uma “[...] forma relacionada à autonomia e à mobilidade que deve ter o trabalhador contemporâneo diante da instabilidade do mundo do trabalho e das rápidas transformações que caracterizam as relações de produção” (RAMOS, 2006, p. 165). Isto justifica a introdução de duas importantes inovações na educação profissional: a) “[...] a sua organização em áreas profissionais e; b) “[...] a estruturação curricular por competência” (RAMOS, 2006, p. 165).

Também segundo Ramos (2006), deve-se considerar que a definição de competências se dá na educação profissional de forma distinta daquela que se efetiva no ensino médio, uma vez que se parte do pressuposto de que na educação profissional “[...] o indivíduo já teria atingido o estágio lógico-formal e, portanto, consolidado competências básicas que resultam em habilidades incorporadas nas estruturas mentais dos indivíduos na forma de *habitus*” (PERRENOUD, 1999 apud RAMOS, 2006, p. 166). Tal especificidade da operacionalização das competências no referido Parecer é explicada pela autora da seguinte forma:

[...] a definição de competência apresentada no Parecer CNE/CEB nº 16/99 pode ser interpretada da forma como se segue: a expressão a capacidade que tem um sentido de motivação intencional e consciente, pois o exercício profissional assim o exige, além de ser coerente com o estágio de desenvolvimento do indivíduo; mobilizar, articular e colocar em ação são verbos que expressam ações e operações que podem ser consideradas implícitas e, portanto, do pensamento, devido aos substantivos que se seguem, quais sejam, valores, conhecimentos e habilidades. Esses sim, adquirem novas nuances (RAMOS, 2006, p. 166).



Outro aspecto relevante destacado no estudo de Ramos diz respeito à identidade da Educação Profissional de Nível Técnico sob a influência da noção de competência, que privilegia a qualificação apenas em suas dimensões conceitual e experimental, empobrecendo e instrumentalizando este conceito:

No Brasil, o deslocamento conceitual da qualificação à competência, no âmbito da educação profissional em geral e da educação profissional em particular, funda-se no determinismo tecnológico [...]. Como nos explica Ferretti (1999), a qualificação é enfocada nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico, como um conjunto de atributos individuais, de caráter cognitivo ou social, resultantes da escolarização geral e/ou profissional, assim como as experiências de trabalho. Ou seja, destacam-se somente as dimensões conceitual e experimental (RAMOS, 2006, p. 155).

Cabe ressaltar também que a materialização do conceito de competência no âmbito das políticas educacionais de nosso país, incluindo aquelas voltadas para a formação profissional se deu durante o governo de FHC por intermédio da reformulação das diretrizes curriculares. Por isso, reportando-nos à da Resolução CNE/ CEB Nº. 3, de 26 de junho de 1998, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, a questão da relação entre a formação geral e a formação para o trabalho aparece da seguinte forma:

Artigo 12 Não haverá dissociação entre a formação geral e a preparação básica para o trabalho, nem esta última se confundirá com a formação profissional.

§ 1º A preparação básica para o trabalho deverá estar presente tanto na base nacional comum como na parte diversificada.

§ 2º O ensino médio, atendida a formação geral, incluindo a preparação básica para o trabalho, poderá preparar para o exercício de profissões técnicas, por articulação com a educação profissional, mantida a independência entre os cursos.

Artigo 13 Estudos concluídos no ensino médio, tanto da base nacional comum quanto da parte diversificada, poderão ser aproveitados para a obtenção de uma habilitação profissional, em cursos realizados concomitante ou sequencialmente, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo mínimo legalmente estabelecido como carga horária para o ensino médio [...] (BRASIL, 1998, p. 6).

O artigo 12 das DCNs (Diretrizes curriculares Nacionais) para o ensino médio não dissociou a formação geral da preparação para o trabalho, no entanto, mantendo a distinção entre essa modalidade de ensino e o ensino profissional. Também abriu o precedente da articulação<sup>13</sup> com a educação profissional na situação de concomitância, visando à preparação para o exercício de profissões técnicas e permitindo o aproveitamento de estudos para a obtenção de uma habilitação profissional.

Dessa forma, evidencia-se a forte preocupação com a questão da formação de competências e habilidades voltadas para a profissionalização e a articulação do ensino médio com as demandas do mercado de trabalho. Esta concepção indica uma acentuada preocupação com a empregabilidade do ponto vista emergencial.

Na Resolução CNE/CEB n. ° 4, de 8 de dezembro de 1999, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, a questão da formação para o trabalho ou profissionalização está presente no item no seu artigo 1º, parágrafo único:

Artigo 1º [...]

Parágrafo único. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, objetiva garantir ao cidadão o direito ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social (BRASIL, 1999, p. 432).

As novas demandas do processo produtivo flexível deram ensejo ao processo de articulação entre ciência, tecnologia e trabalho, gerando a necessidade de habilidades e competências, sendo que estas devem ser desenvolvidas – na perspectiva dos interesses do capital – tanto no ensino médio quanto mais especificamente no ensino profissional. Cabe, pois, a escola o papel de certificação dessas habilidades e competências estreitando o vínculo com o mercado capitalista. Tal premissa encontra-se consubstanciada também no artigo 4º, que determina como critério para organização e planejamento dos cursos o atendimento das demandas do mercado:

---

<sup>13</sup> Ressaltamos que essa articulação constitui uma apropriação da idéia defendida por Marx já no século XIX entre a formação geral e a preparação para o mundo do trabalho.

Art. 4º São critérios para a organização e o planejamento de cursos:  
I - atendimento às demandas dos cidadãos, do mercado e da sociedade;  
II - conciliação das demandas identificadas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino (BRASIL, 1999, p. 432).

O artigo 6º da referida Resolução estabeleceu uma definição de competência profissional, vinculando esta às especificidades de cada qualificação ou habilitação.

[...] Art. 6º Entende-se por competência profissional a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho.

Parágrafo único. As competências requeridas pela educação profissional, considerada a natureza do trabalho, são as:

I - competências básicas, constituídas no ensino fundamental e médio;  
II - competências profissionais gerais, comuns aos técnicos de cada área;  
III - competências profissionais específicas de cada qualificação ou habilitação (BRASIL, 1999, p. 433).

Em termos comparativos, a partir do estudo da trajetória histórica de implantação da noção de competência, de sua origem na Europa até a sua implantação no Brasil nos anos de governo de FHC, é possível considerar que em sua essência o modelo de competências busca apreender aspectos da subjetividade dos trabalhadores, potencializando formas de controle da força de trabalho e moldando-a de acordo com os interesses das empresas. Tal atitude produz como um de seus resultados a crescente sujeição das experiências de qualificação profissional às determinações do modelo de competências, que se articula com as experiências de gestão da mão de obra implantadas no âmbito corporativo. Daí a atualidade do estudo de Naville (1965), especialmente no que se refere à amplitude do conceito de “qualificação” por ele desenvolvido:

[...] há de se reconhecer ao menos, que a qualificação não precisa ser substituída pela competência, já que, concebida de uma perspectiva mais ampla, seu conceito pode, sim, comportar os aspectos implícitos, informais e não organizados das características dos indivíduos [...] qualificar parece justamente dar conta dos processos sociais de hierarquização, do ato de classificar as diferentes capacidades de trabalho (TARTUCE, 2002, p.200).

Este conceito navilleano, de acordo com Tartuce (2002), revela a limitação do conceito de competências, pois “[...] apesar da importância hoje acordada ao ‘saber-ser’, o ‘saber’ e o ‘saber-fazer’ [...] os conhecimentos formais consolidados ao longo dos anos continuam centrais para que o trabalhador possa agir em uma dada situação específica”. (TARTUCE, 2002, p.200). Daí resulta a lógica navilleana de considerar “[...] o tempo de formação como medida da qualificação, justamente porque, socialmente, ele se mostrava o elemento mais objetivado de valorização social dos trabalhos” (TARTUCE, 2002, p. 200).

Ainda sobre a questão da “formação” profissional do trabalhador, a referida autora também argumenta que Naville (1965) e Friedman (1956) – os primeiros grandes teóricos da escola francesa de Sociologia do Trabalho - apresentam algumas semelhanças, já que para estes dois autores “[...]a formação não deve se manter a parte das transformações técnicas que atingem todas as esferas da vida humana, pois colocam à disposição dos homens uma série de objetos que transforma suas relações com o trabalho, a família e o lazer, cotidianamente” (TARTUCE, 2002, p. 208).

Para Tartuce (2002, p. 208), “[...] cada vez mais se reconhece que o trabalho não é a única esfera central para a personalidade e identidade das pessoas”, por conseguinte, cada vez mais a escola não deve preparar [...] apenas para a vida de trabalho”. Por isso, torna-se necessário ressaltar que tal concepção da autora conflita com a visão atualmente hegemônica das competências, que objetiva moldar as atitudes e comportamentos com vistas à preparação apenas para o trabalho, buscando assim capturar a subjetividade do trabalhador em favor da adaptação deste ao modo de vida *just-in-time*<sup>14</sup>

No sentido contrário ao conceito de qualificação de Naville (1965), o modelo de competências considera essencialmente a aquisição de conhecimento para aplicação em situações de trabalho, tornando sem utilidade qualquer modalidade de conhecimento que não tenha valor utilitário ou que não venha a agregar lucro ou vantagem para os interesses corporativos, ou seja, o conhecimento ou “saber” que se reduz ao “saber fazer”.

---

<sup>14</sup>Entende-se o modo de vida *just-in-time* como sendo "um importante traço do novo metabolismo social do capital na era do neodesenvolvimentismo no Brasil". Para Alves, "[...] nos dez anos de Lula e Dilma ocorreram mudanças qualitativas novas no plano da subjetividade social principalmente nas metrópoles" (ALVES, 2014, p. 93-94).

Outro aspecto relevante desta interface dos conceitos de qualificação em Naville (1965) e no modelo de competências considera que, a partir do breve resgate histórico do processo de reestruturação produtiva, pode-se perceber a importância da contribuição dos estudos de Sociologia do Trabalho de Pierre Naville (1965), especialmente no que se refere à gênese do amplo movimento de transformações ocasionado pela automação no interior do modelo taylorista-fordista - mais especificamente no âmbito industrial, entre as décadas de 1940 e 1960 -, bem como, relacionado a questão da “qualificação do trabalho”, elemento de estudo presente nas pesquisas do referido autor. Naville (1965) destaca em sua produção teórica o crescente papel desempenhado pelas estratégias de gerenciamento de mão de obra e dos grupos de trabalho no interior do processo produtivo industrial, indicando um movimento de mudança em direção à polivalência e flexibilização do trabalho, que se tornou uma realidade no interior do sistema produtivo toyotista a partir das últimas décadas do século XX.

Portanto, a hegemonia do modelo de acumulação flexível vigente na atual fase do capitalismo globalizado e neoliberal e do qual o Toyotismo constitui o exemplo mais reverenciado nos manuais de gestão empresarial (de inovação, de tecnologia, da informação), induziu significativas mudanças no perfil dos trabalhadores, determinando assim a elaboração do modelo de competências. Portanto, o modelo das competências efetivamente se constituiu como uma resposta às demandas de perfil de trabalhador que deve ser formado no âmbito da educação técnico-profissional na Era do capital mundializado e neoliberal, sintonizado com as diretivas de constante inovação tecnológica e mão de obra flexível e multifuncional impostas pelas grandes corporações empresariais.

A noção de competência evidencia a constante necessidade de aquisição do saber, fator diretamente ligado ao constante fluxo de informações, de conhecimento e a dinâmica das práticas de inovação presentes no ambiente corporativo. Nesse sentido, para Guimarães deve-se considerar:

Sobre as competências [...] que sua lógica apresenta a questão do saber como chave, uma vez que remete a uma necessidade de permanente validação do mesmo sem jamais abrir mão dele. Assim, dentro de tal lógica ganham evidência termos que especificam os saberes, tais como: “saber-fazer e saber-ser” (PORCELLI, 2004 apud GUIMARÃES, 2004, p. 53).

A referida autora também considera relevante que a noção de competência esteja diretamente vinculada ao desempenho no ambiente de trabalho, moldando comportamentos e atitudes no exercício da atividade profissional:

De uma maneira geral pode-se dizer que a competência está relacionada a desempenhos em situações reais. Sua aquisição e constituição estão, portanto, diretamente relacionadas com as atividades e com situações reais, uma vez que são nestas situações que os conhecimentos, habilidades, atitudes e destrezas serão acionados e/ou adquiridos para uma ação eficiente e eficaz. Contudo, toda a eficiência, dentro da lógica das competências, volta-se para o trabalho, que em última instância dita padrões a serem seguidos e perseguidos (GUIMARÃES, 2004, p. 53)

No que se refere ao termo de comparação entre a noção de competência e a anterior noção de qualificação inerente ao sistema produtivo taylorista-fordista, a referida autora considera que:

A qualificação aparece, portanto, ligada a um saber formal e potencial, aferido por um diploma. A competência, por sua vez, relaciona-se mais diretamente a uma ação. Porém a ação, ou prática profissional poderá ser efetivada a partir da soma de habilidades, competências, atitudes e saberes, podendo os últimos ser advindos dos conhecimentos formais.

[...] A qualificação traz em si a ideia de saberes adquiridos por vias formais, em instituições que posteriormente expedirão o diploma. A competência preconiza, também, a possibilidade de outros saberes adquiridos em locais diversos, inclusive no trabalho (GUIMARÃES, 2004, p. 54-55).

O estudo de Guimarães (2004) também buscou dimensionar o papel da noção de competências no contexto de formação e adaptação dos trabalhadores no modelo produtivo flexível.

[...] a lógica das competências, ao se contrapor, ou 'substituir' a noção de qualificação, parece vir somar mais elementos para a adaptação dos sujeitos com base nas mudanças ocorridas no modo de produção. Na medida em que, para a formação ou adaptação dos trabalhadores, tal lógica agrega aos conhecimentos não apenas novos saberes, mas também ideologias que condizem com a flexibilização do trabalho e do trabalhador no mercado (GUIMARÃES, 2004, p. 58)

De uma forma geral, portanto, observa-se que a noção de qualificação que constituiu objeto de estudo de Naville (1965) estava inserida no contexto do modelo produtivo taylorista-fordista em transformação, experimentando a transição para o processo de automação, como constatou o seu estudo. Por sua vez, o modelo de competências, insere-se no contexto do modelo produtivo de acumulação flexível que surgiu na esteira do processo de reestruturação produtiva e das transformações em torno da globalização e do capitalismo neoliberal, desencadeadas nas últimas décadas do século XX.

Isto posto, como podemos analisar e contextualizar o perfil de qualificação presente no PRONATEC?

Sustenta-se que a análise referente a este perfil de qualificação do PRONATEC deve ser realizada à luz dos conceitos de qualificação de Naville e do modelo de competências, buscando identificar os limites e as contradições deste programa de qualificação profissional.

#### 6.4.3 O perfil de Qualificação presente no PRONATEC

Em sua recente e ainda breve trajetória, desde a sua concepção e gênese até o processo de implantação, o PRONATEC suscita polêmicas e questionamentos quanto aos rumos da educação profissional que estão sendo traçados no governo de Dilma Rousseff. E duas dessas mais importantes questões se referem à razão de existência do PRONATEC, ou seja, que tipo de trabalhador está sendo formado pelo PRONATEC? E qual o tipo de formação está sendo oferecida a este trabalhador?

Nesse sentido, é possível sustentar que a investigação dos documentos legais que orientam e fundamentam a estruturação do PRONATEC, dentre eles o Guia PRONATEC DE CURSOS FIC, o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (originalmente destinado à regulamentação e reestruturação dos cursos técnicos de nível médio) e o Parecer nº 277/2006, possam fornecer elementos para a formulação de respostas a estes questionamentos.

Seguindo esta lógica, no que se refere ao “Guia PRONATEC de formação inicial e continuada”, observa-se que sua origem está associada a uma primeira versão inicial sistematizada em 10 de junho de 2011 e instituída através da Portaria

Nº 1.568, de 3 de novembro de 2011, na gestão do então ministro da educação, Fernando Haddad. Na sua apresentação, o referido Guia de Formação é apresentado como “[...] um trabalho pioneiro e de extensão quase ilimitada, para a seleção dos cursos [...] trabalhados exaustivamente pelas equipes do Ministério” (Guia PRONATEC, 2011, p. 2), levando em conta como critérios cursos com “[...] maior aderência às demandas dos setores produtivos e da sociedade; já catalogados por instituições de reconhecida capacidade de formação na área de educação profissional”. Ressalta-se que esta oferta estava sendo “[...] avalizada por especialistas indicados pelo MEC; com referência na CBO/MTE” (BRASIL, 2011d, p. 2).

Por conseguinte, a reflexão sobre o processo de elaboração do Guia PRONATEC nos remete a uma importante questão que envolve os rumos da educação técnico-profissional na atualidade: “Temos necessidade de trabalhadores competentes ou de cidadãos críticos?” (HIRT, 2001 apud MAUÉS 2009, p. 300).

Para Maués (2009, p. 300) a noção de competência conduz a uma suposta preocupação da escola com os conhecimentos. Ou seja, sob o prisma da pedagogia das competências, cabe à escola se ocupar essencialmente do ensino daquilo que tenha “uma utilidade garantida”, por conseguinte, a noção de competência pode ser considerada como “[...] uma mudança no sentido ideológico, ou seja, de diminuir os conhecimentos que hoje são apresentados pela escola, tendo em vista que esses não são úteis para a inserção no mercado de trabalho” (MAUÉS, 2009, p. 301). Sendo assim, é possível afirmar que a predominância de cursos de 100, 200, 240 horas presentes no Guia PRONATEC de cursos FIC (Formação Inicial e Continuada) segue a lógica de priorizar a aquisição de conhecimento ou desenvolvimento de competências voltadas essencialmente para o “saber executar”. Isto significa “[...] que além de diminuir os conhecimentos, é preciso apresentá-los de forma operacional, ou seja, que tenham um sentido imediato, isto é, que sejam úteis e práticos” (MAUÉS, 2009, p. 301).

Confirmando esta lógica, é possível observar dois exemplos de cursos ofertados no Guia PRONATEC de 2013:



## Quadro 5- Cursos do Guia Pronatec

<p><b>Açougueiro (160 horas)</b> <b>Eixo Tecnológico: Produção Alimentícia</b> <b>Escolaridade Mínima: Ensino Fundamental II Incompleto</b> Desenvolve atividades relacionadas à identificação, à conservação, à transformação, à marcação, ao fatiamento, ao corte, à pesagem e à compactação de carnes, mantendo a higiene e limpeza do produto e do local de trabalho, conforme normas técnicas de higiene, qualidade, segurança e meio ambiente.</p>
<p><b>Agente Comunitário de Saúde (400 horas)</b> <b>Eixo Tecnológico: Ambiente e Saúde</b> <b>Escolaridade Mínima: Ensino Fundamental Completo</b> Atua como elo entre a equipe de saúde e a comunidade, mediando as distintas esferas da organização da vida social em conformidade com as diretrizes do SUS. Colabora na identificação do perfil epidemiológico da área adstrita, mobilizando estratégias de promoção da saúde.</p>

**Fonte:** Guia PRONATEC de cursos FIC (BRASIL, 2013, p. 2-3).

Deve-se ter em conta que os referidos exemplos de cursos ofertados estão diretamente relacionados ao setor de prestação de serviços, atividade econômica em expansão nos atuais tempos de “neodesenvolvimentismo” e reestruturação produtiva, com forte aderência de mão-de-obra flexível, polivalente e terceirizada. Por conseguinte, constrói-se um cenário de “reducionismo curricular” que privilegia cursos de curta duração, atendendo as demandas do setor produtivo e corporativo em prejuízo da formação de cidadãos críticos. Esta preocupação foi manifestada pelos trabalhadores da educação, representados na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE):

Tal como se apresenta o projeto do Pronatec, os eixos dos cursos passam, prioritariamente, pela qualificação profissional de curta duração e pela formação técnica-profissional concomitante ao ensino médio, desprezando, portanto, as premissas curriculares e o papel social da formação dos (as) trabalhadores (as), construídos nos últimos sete anos.

[...]O reducionismo curricular atende aos interesses dos agentes produtivos (interessados apenas na qualificação operacional da mão de obra) [...] (CNTE, 2011, p. 183)

Ainda no bojo do processo de adequação da força de trabalho nacional aos novos interesses e demandas de expansão do ensino técnico-profissional, desencadeado ainda no governo de Lula e que permaneceu no primeiro governo de Dilma Rousseff, tivemos também a elaboração e aprovação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. O referido catálogo surgiu anteriormente ao PRONATEC, uma vez que foi instituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em junho de 2008, mas,

também serviu como orientação para a formatação dos eixos tecnológicos e formatação dos perfis profissionais dos diversos cursos de nível médio técnico, já que foi organizado em “função da estrutura sociocupacional e tecnológica”, tendo como referência as determinações do Decreto 5.154/2004. Tal adequação dos cursos via Catálogo foi assim justificada pelo MEC, na parte inicial do “Relatório” do Parecer CNE/CEB nº 11/2008:

Entendemos que a presença do técnico de nível médio torna-se cada vez mais necessária e relevante no mundo do trabalho, sobretudo em função do crescente aumento das inovações tecnológicas e dos novos modos de organização da produção. Desse modo, o Catálogo objetiva, ainda, induzir a oferta de cursos técnicos de nível médio em áreas insuficientemente atendidas (BRASIL, 2008, p. 1).

Na justificativa apresentada pelo referido Parecer, dois aspectos podem ser percebidos: a) o reconhecimento da relevância e necessidade da função dos técnicos no processo produtivo e; b) a necessidade de priorizar demandas de cursos técnicos para áreas com insuficiência de atendimento. Já, quanto aos objetivos:

Este Catálogo proporcionará um adequado mapeamento da oferta da educação profissional técnica de nível médio, desde a implantação das diretrizes curriculares nacionais, e possibilitará a correção de distorções, bem como fornecerá importantes subsídios para a formulação de políticas públicas respectivas (BRASIL, 2008, p.1).

Outro aspecto relevante diz respeito aos novos cenários envolvendo condicionantes como competências, sistemas produtivos e concepções educacionais que tornam necessária a adoção de uma organização dos cursos técnicos contidos no catálogo proposto:

A partir da nova classificação em Eixos Tecnológicos para educação profissional de nível superior, conforme o Parecer CNE/CEB nº 277/2006, entendemos ser necessária a adoção dessa organização também para os cursos técnicos de nível médio frente aos cenários científicos de construção de competências similares, baseadas na significativa expansão da especialização profissional, no surgimento de novos sistemas produtivos, novos métodos e novas concepções educacionais. (BRASIL, 2008, p.2)

Em sua organização interna, o Catálogo de oferta dos Cursos Técnicos de Nível Médio da Educação Profissional se estrutura “[...]em torno de doze eixos, com

núcleo politécnico comum” (BRASIL, 2008, p. 2). Esta nova orientação por eixos tecnológicos, formulada pela professora e pesquisadora Lucília Machado, obedece a “lógica do conhecimento e da inovação tecnológica”, sendo que, o “[...] eixo tecnológico curricular orienta a definição dos componentes essenciais e complementares do currículo, expressa a trajetória do itinerário formativo, direciona a ação educativa e estabelece as exigências pedagógicas” (BRASIL, 2008, p. 8). Daí resultou a estruturação de 155 denominações de cursos com determinações quanto ao “perfil profissional”, bem como possibilidades de temas que devem ser abordados no processo de “formação” e também as definições quanto às “possibilidades de atuação” (BRASIL, 2008, p. 9).

Não obstante essa importante contribuição de Lucília Machado, deve-se considerar que o referido Parecer permite a possibilidade de alterações nos eixos temáticos condicionadas a duas importantes variáveis: a) evolução do conhecimento científico e tecnológico e; b) a diversidade de oferta dos cursos técnicos:

Uma vez editado o primeiro Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, cabe ao CNE, por proposta do Ministério da Educação, proceder às alterações que se fizerem necessárias, no âmbito de quaisquer dos eixos tecnológicos definidos e respectivos cursos, de modo a atender às exigências da evolução do conhecimento científico e tecnológico, bem como contemplar a diversidade da oferta dos cursos técnicos de nível médio (BRASIL, 2008, p. 9-10).

Considerando que o processo de evolução científica e tecnológica em curso na atualidade está diretamente relacionado ao ritmo de expansão das mudanças produtivas definido pelas organizações e corporações empresariais, é possível afirmar que tais conhecimentos contribuem para demandar novos perfis e modalidades de cursos técnicos, conforme os interesses e a lógica de mercado. E particularmente a atual conjuntura econômica nacional, caracterizada pelo neodesenvolvimentismo e expansão da oferta de emprego dos últimos anos, fortalece o discurso da necessidade de reformulação das diretrizes do ensino técnico-profissional, bem como da “massificação” da oferta de cursos de curta duração e de qualidade duvidosa. No entanto, observa-se de um lado que o perfil de emprego/trabalho predominante no Brasil atual é o do “[...] trabalho flexível que impõe-se como principal característica do novo e precário trabalho no Brasil da década de 2000” (ALVES, 2014, p. 75). E essa

“[...] nova precariedade salarial que se constituiu na década do neodesenvolvimentismo, reforçou de certo modo, a degradação do trabalho no Brasil” (ALVES, 2014, p. 75). Por conseguinte, como significativa parcela dos empregos são essencialmente postos de trabalho “precarizados”, caracterizados pela categoria “flexibilidade do trabalho”, torna-se mais interessante para as empresas a demanda por qualificação profissional de curta duração, como aqueles que atualmente são ofertados pelo PRONATEC. E nesse sentido, por ocasião da formulação do PRONATEC, o CNTE já colocava em discussão a questão da formação do trabalhador apenas para atender aos desígnios do ciclo “neodesenvolvimentista”:

É óbvio que a qualificação profissional (mesmo operacional), no afã da atualização, da inserção e da promoção do(a) trabalhador(a) no mundo do trabalho, acaba por atraí-lo a essa modalidade. Mas trata-se de benefício passageiro, sem raízes, e com oportunidades restritas. Diante dessas perspectivas, não convém ampliá-la, além do necessário, para atender, pontualmente, à demanda reprimida e necessária à manutenção do atual processo de crescimento econômico do país (CNTE, 2011, p. 5).

Por outro lado, moldar os rumos da educação profissional apenas em resposta das demandas de mercado corresponde a formas de “reducionismo” tanto no que se refere às expectativas de formação para a cidadania, como para o acesso dos trabalhadores ao conhecimento. Por conseguinte, a “[...] educação passa a ser considerada apenas como instrumento de hegemonização, para uma racionalidade técnica e mercadológica”, promovendo assim, “[...] um consenso que tenha no mercado a sua principal referência, como uma regulação social. Nessa concepção a educação, a escola é equiparada à empresa, e, de acordo com esta lógica, deve formar consumidores em vez de cidadãos” (MAUÉS, 2009, p. 303).

Buscando, portanto, estabelecer uma relação de interface entre o conceito de qualificação elaborado por Naville (1965) confrontando-o com a noção de qualificação presente no PRONATEC, é possível formular uma importante consideração.

Quando se estabelece uma comparação do perfil de qualificação presente nos cursos de curta duração presentes no PRONATEC e nos princípios que norteiam as mudanças no Catálogo de Cursos Técnicos com a noção de qualificação proposta por Pierre Naville (1965), é possível inferir que os conhecimentos formais, considerados

muito importantes pelo referido autor, contribuem para que o indivíduo possa lidar com situações diversas do seu cotidiano, incluindo o trabalho. No mesmo sentido, quando Naville (1965) em sua reflexão reputa “o tempo de formação como medida da qualificação”, considerando que é mais qualificado o profissional quanto maior o tempo de sua formação, nos remete ao questionamento a respeito da validade de cursos aligeirados e de curta duração para a formação dos trabalhadores, como por exemplo, aqueles que fazem parte do GUIA FIC do PRONATEC, com carga horária de 100, 160 e 240 horas. Ou seja, esses cursos de curta duração podem garantir a qualificação dos trabalhadores para além dos postos precarizados com base predominantemente no “saber executar”?

A resposta adequada a este questionamento vincula-se às reflexões construídas nas seções a seguir que tratam da relação entre o PRONATEC e o Tecnicismo (tópico 6.4.4) e da relação do PRONATEC com a lógica da inclusão excludente e exclusão Includente (tópico 6.4.5).

#### 6.4.4 O perfil de qualificação do PRONATEC: Retorno ao velho Tecnicismo e/ou afirmação do Neotecnicismo?

Em alguns aspectos o perfil de qualificação presente no Pronatec nos remete ao perfil de qualificação adotado no modelo tecnicista de formação profissional, vigente nos anos de 1970 e início da década de 1980, durante o Regime Militar (1964-1985). Quando analisamos a tendência liberal tecnicista hegemônica em nosso país naquele período e seus pressupostos teóricos podemos perceber alguns elementos dessa tendência pedagógica no PRONATEC.

O estudo de Libâneo (2006) sobre as tendências pedagógicas e seus pressupostos discorre acerca do liberal-tecnicismo, destacando especialmente suas relações com a configuração de um modelo escolar-educacional voltado especialmente para a formação de mão de obra para o atendimento das demandas do mercado de trabalho industrial-capitalista:

A tendência liberal tecnicista subordina à educação à sociedade, tendo como função a preparação de recursos humanos (mão de obra para a indústria). A sociedade industrial e tecnológica estabelece (cientificamente) as metas econômicas, sociais e políticas, a educação treina (também cientificamente) os comportamentos de ajustamentos a essas metas. No tecnicismo acredita-se que a realidade contém em si suas próprias leis, bastando aos homens descobri-las e aplicá-las. Dessa forma, o essencial não é o conteúdo da realidade, mas as técnicas (forma) de descoberta e aplicação. A tecnologia (aproveitamento ordenado dos recursos com base no conhecimento científico) é o meio eficaz de obter a maximização da produção e garantir um ótimo funcionamento da sociedade; a educação é um recurso tecnológico por excelência (LIBÂNEO, 2016, p. 23).

O referido autor considera importante o aspecto de que a escola sob o prisma do tecnicismo teve como seu interesse imediato “[...] o de produzir indivíduos competentes para o mercado de trabalho, transmitindo, eficientemente, informações precisas, objetivas e rápidas” (LIBÂNEO, 2016, p. 23).

O estudo de Guimarães (2004, p. 66) a respeito do tecnicismo faz importante alusão a um de seus principais teóricos, Ralph W. Tyler e ao sentido utilitário de sua teoria:

[...] há uma valorização dos conhecimentos úteis ao imediato. Neste sentido, o próprio Tyler admite que esta postura, por vezes, é de diversas formas criticada. Ao valorizar o “culto do presentismo”, preparam os estudantes para resolverem os problemas de hoje, parecendo ignorar a vida, em contínua transformação, exigirá mais do que apenas este domínio.

Quanto aos princípios e a fundamentação lógica desta tendência pedagógica, Guimarães (2004, p. 66) argumenta que:

O tecnicismo tem como princípio a eficiência e a produtividade e, nessa perspectiva, o processo educativo deve ser organizado de maneira tal que se torne objetivo e operacional. Pode-se dizer que o sistema educacional, que tem por base o tecnicismo, caracteriza-se, principalmente, por uma visão economicista (ensino voltado para o atendimento às necessidades do mercado) e imediatista, em que a formação voltada para o posto de trabalho/perfil profissional é desvinculada dos problemas fundamentais da realidade e da sociedade. Está presente aí a anulação do educando enquanto sujeito sócio-cultural, já que seus anseios, desejos e interesses são anulados, bem como a realidade de suas vivências. A educação deve apenas se adequar às necessidades produtivas.

Por conseguinte, a tendência tecnicista trouxe para o âmbito educacional a lógica da eficiência e produtividade, buscando racionalizar os processos educacionais. Mas, no intuito de adequar a educação aos interesses de organização produtiva do capital, o tecnicismo praticamente desconsiderou aspectos da subjetividade e da vivência dos educandos. Tais aspectos da subjetividade somente passaram a ser observados e considerados pela pedagogia das competências, por conta do advento do modelo produtivo flexível, no qual tornou-se interessante aos empresários captar aspectos da subjetividade do trabalhador em favor do aumento da produtividade e do seu maior engajamento no processo produtivo das empresas.

No caso do Brasil, esta tendência de formação profissional de caráter tecnicista voltada para a lógica do atendimento das demandas do mercado capitalista em expansão, vinculou-se a fase econômica de crescimento industrial (anos de 1930, 1940 e 1950), no entanto, intensificou-se na década de 1960, com o advento da Ditadura Militar, uma vez que os pressupostos do tecnicismo passaram a se personificar em diretrizes governamentais por meio de legislações educacionais, como, a Lei 5.692/1971. A respeito da expansão e consolidação do tecnicismo no Brasil, Libâneo (2006, p. 31) afirma que:

[...]. A influência da pedagogia tecnicista remonta à 2.<sup>a</sup> metade dos anos (PABAAE Programa Brasileiro-Americano de Auxílio ao Ensino Elementar). Entretanto, foi introduzida mais efetivamente no final dos anos 60 com o objetivo de adequar o sistema educacional à orientação político-econômica do regime militar: inserir a escola nos modelos de racionalização do sistema de produção capitalista. É quando a tendência escolanovista cede lugar à tendência tecnicista, pelo menos no nível de política oficial; os marcos de implantação do modelo tecnicista são as leis 5.540/68 e 5.692/71, que reorganizaram o ensino superior e o ensino de 1.º e 2.º graus.

Por conseguinte, sob influência dos pressupostos do tecnicismo, foi implantada a reforma do ensino de 1º e 2º graus, em 1971. Tal reestruturação do sistema escolar, por meio da Lei 5692/1971, reconfigurou as estruturas do ensino fundamental e médio em nosso país, instituindo particularmente no caso da estrutura do ensino médio a “[...] profissionalização universal e compulsória, equiparando [...] na prática, cursos secundários e cursos técnicos” (MANFREDI, 2002, p. 105). Segundo Cury (1982 apud Manfredi, 2002), o objetivo da reforma era “[...] fazer a

opção pela profissionalização universal de 2º grau, transformando o modelo humanístico/científico num científico/tecnológico”.

De acordo com Cunha (2005, p. 186) “[...] a justificativa manifesta da referida reforma se assentava na necessidade de se organizar o ensino de 2º grau de modo que ele tivesse terminalidade, isto é, que proporcionasse aos seus concluintes uma habilitação profissional”.

A respeito da efetividade, eficiência e desdobramentos dessa reforma do ensino de 2º grau, Manfredi (2002) considera que:

Mesmo sofrendo alterações através dos Pareceres 45/72, 76/75, 860/80 e 177/82, a Lei 5.692/71, não conseguiu promover a articulação entre educação geral e formação profissional (Cunha, 1997 apud Manfredi 2002) e abriu caminho para que, através da Lei 7044, se repusesse “a antiga distinção entre o ensino de formação geral (denominado de básico) e o ensino de caráter profissionalizante (pela via das habilitações específicas e plenas)” [...] (MANFREDI, 2002, p. 106-107).

No mesmo sentido, Kuenzer (1997, p. 16) analisa o significado da referida reforma do ensino secundário afirmando que a Lei de Diretrizes e Bases da Ditadura Militar substituiu “[...] a equivalência entre os ramos secundário e propedêutico” pela “obrigatoriedade” da habilitação profissional para todos os que cursassem o que passou a ser chamado de 2º grau.

Ressalta-se também que o Tecnicismo se fez presente nos pareceres formulados pelo MEC ao longo da década de 1970 e início da década seguinte. Quanto aos pareceres complementares à reforma de 1971, Kuenzer (1997) indica importantes pontos de alterações, começando com o Parecer 45/1972 que incluiu a questão da “[...] qualificação para o trabalho como objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus” e deu ênfase à oferta de um grande número de “habilitações plenas e parciais”, priorizando a “especialização estreita” (KUENZER, 1997, p. 22).

Por sua vez, o Parecer 76/1975 apresentou um outro conceito de “[...] formação profissional básica, de caráter interinstitucional, e geral, que, mediando o 1º e o 3º graus, levaria o jovem a adquirir na escola os amplos princípios de formação profissional que seriam complementados ou na universidade ou no emprego” (KUENZER, 1997, p. 24).



De acordo com Cunha (2005, p.206), “[...] a culminância desse processo de reforma da reforma do ensino profissionalizante no 2º grau” foi a implantação da Lei n. 7.044/82, pela qual o termo “qualificação para o trabalho” foi substituído por “preparação” no objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus, significando, na prática, um “esvaziamento do ensino profissionalizante de 2º grau”.

De certo que o tecnicismo buscou atender à lógica de mercado e do sistema produtivo nos parâmetros do modelo taylorista-fordista, por conseguinte, formava-se a mão de obra voltada para a ocupação com base no perfil de especialistas em uma dada função e para o desempenho de um específico posto de trabalho. No entanto, esta lógica foi parcialmente subvertida a partir do surgimento do sistema flexível de produção diretamente ligado ao processo de reestruturação produtiva e a estruturação do modelo de Competências e Habilidades. Enquanto tendência pedagógica inovadora, o Modelo das Competências buscou reconfigurar o perfil da mão de obra de acordo com os interesses hegemônicos do capitalismo mundializado, neoliberal e de modelo produtivo flexível, de base toyotista.

Isto não significa que o Tecnicismo desapareceu por conta da crise do modelo produtivo taylorista-fordista. Ao contrário, o modelo das Competências atualizou alguns de seus princípios por intermédio do Neotecnicismo. De acordo com Guimarães (2015, p. 149), este Neotecnicismo presente modelo de competências se personifica da seguinte forma:

O currículo por competências é neo-tecnista, não se apresentando como algo inovador, na medida em que vislumbra os sujeitos como seres cujos comportamentos precisam ser adequados e construídos em conformidade com os interesses e necessidades do mercado de trabalho; o processo de ensino aprendizagem parte de objetivos pré-definidos, com base num perfil profissional, e com vistas à eficiência; não anuncia espaço no ambiente escolar para a formação crítica, cidadã e transformadora, para além dos limites colocados como necessários para o bom desempenho de cada área profissional; não apresenta questionamentos acerca dos novos requisitos ditados pelo mercado de trabalho, mas sim tende a manter formas de controle através da subjugação dos trabalhadores aos ditames do setor mercantil.

Em termos do que pode ser entendido como Neotecnicismo, recorre-se a definição estabelecida por Saviani (2013). O referido autor situa o Neotecnicismo colocando-o no contexto de reorganização das escolas e redefinição do papel do

Estado, tendo como referência os pressupostos da “Qualidade Total” e da “Pedagogia Corporativa” que orientam as novas bases pedagógico-administrativas da década de 1990 em diante.

Enquanto a pedagogia tecnicista dos anos de 1970 se estruturava sobre “[...] os princípios de racionalidade, eficiência e produtividade” tendo o Estado como a instituição responsável pela iniciativa, controle e direção dessas metas a serem perseguidas, nos anos de 1990, estimula-se “[...] a valorização dos mecanismos de mercado, o apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público” (SAVIANI, 2013, p. 438). Ou seja, o Estado deixou de ser o protagonista dos processos educacionais transferindo tal atribuição para outros atores, especialmente a iniciativa privada. Dessa maneira, segundo Saviani (2013, p. 438) as diversas reformas educacionais ocorridas, ocorridas em diferentes países apresentaram como elementos semelhantes: “[...] o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais”.

Assim, ocorreu uma redefinição do papel do Estado e das escolas, substituindo-se a “uniformização” e o “rígido controle do processo”, inerente ao “velho tecnicismo inspirado no Taylorismo-Fordismo”, pela flexibilização do processo, “como recomenda o Toyotismo”. Daí temos um dos pressupostos do neotecnicismo: “[...] o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados” (SAVIANI, 2013, p. 439). Dessa forma:

[...] a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediadamente, pela criação de agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação [...]. Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionar a distribuição de verbas e a alocação de recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade” (SAVIANI, 2013, p. 439).

Outro pressuposto diretamente relacionado ao Neotecnicismo diz respeito ao conceito de “Qualidade Total”. Para Saviani (2013, p. 439), “[...] o conceito de qualidade total está ligado à conversão produtiva promovida pelo Toyotismo” que introduziu a lógica da “produção em pequena escala dirigida ao atendimento de

determinados nichos de mercado”. Associado a esta lógica da Qualidade Total temos dois importantes elementos: a) o preceito da “satisfação total do cliente’ e; b) a busca do Toyotismo de capturar para o capital a subjetividade dos trabalhadores. Por isso, qualidade total significa conduzir os trabalhadores a “vestir a camisa da empresa”, além de contribuir para intensificar a “[...] competição entre os trabalhadores que se empenham pessoalmente no objetivo de atingir o grau máximo de eficiência e produtividade da empresa” (SAVIANI, 2013, p. 440).

A transposição do conceito de Qualidade Total do ambiente empresarial para o ambiente escolar, de acordo com Saviani traz implicações para os diversos atores sociais da escola, especialmente professores e alunos:

Com a mencionada transposição, manifestou-se a tendência a considerar aqueles que ensinam como prestadores de serviço, os que aprendem como clientes e a educação como produto que pode ser produzido com qualidade variável. No entanto, sob à égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do “método da qualidade total’, que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos (SAVIANI, 2013, p. 440).

Dessa forma, consumou-se “[...] o processo de adoção do modelo empresarial na organização e funcionamento das escolas”, somando-se a este, o crescimento da conversão de empresas “em agências educativas’, configurando-se assim, “[...] uma nova corrente pedagógica”, que Saviani denomina de “pedagogia corporativa” e “que se dissemina principalmente no ensino superior, com o beneplácito da própria política educacional” (SAVIANI, 2013, p. 440). Daí resulta, de acordo com Saviani (2013, p. 441), o surgimento e a proliferação de “[...] universidades especializadas por campo de saber”, além da “[...] abertura indiscriminada de faculdades e cursos guiados fundamentalmente pelos assim chamados interesses de mercado, no espírito das universidades corporativas [...]. Ressalta-se que na atualidade tal processo de conversão de empresas em agências educativas também avança no âmbito da educação infantil e fundamental, com experiências tais como da Fundação Itaú e do movimento “Todos pela Educação”.

Em resumo, o Neotecnicismo resgata do velho Tecnicismo o princípio da sujeição da Escola e dos processos educacionais aos interesses de formação profissional para o atendimento das demandas do mercado capitalista, mas, também inova quando: a) redimensiona o papel do Estado na condução das políticas educacionais atribuindo a este a função principalmente gerenciar os resultados por intermédio do controle dos meios de “avaliação”; b) O Estado perde o protagonismo da condução dos processos educacionais para a iniciativa privada e para as ONGs; c) Introduce no ambiente escolar os preceitos da “qualidade total” e da “pedagogia corporativa”.

No caso específico do PRONATEC, a razão de sua formulação e existência está diretamente relacionada com a proposta de atendimento da demanda de qualificação profissional justificada na conjuntura de crescimento econômico do Brasil conforme consta no documento de Exposição de Motivos N° 19/MEC/MTE/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011, subscrita por Fernando Haddad, Carlos Lupi, Guido Mantega, Miriam Belchior e Tereza Campello, que propôs o Projeto de Lei de criação do PRONATEC. A proposta inclui oferta em larga escala de profissionalização para um enorme contingente de trabalhadores, prometendo também garantir formação profissional de qualidade para milhões de cidadãos brasileiros.

O próprio crescimento econômico dos últimos anos aumenta a demanda por qualificação entre os trabalhadores brasileiros – cujo sucesso no mundo do trabalho depende cada vez mais de novas habilidades. É primordial atender esse público por meio de uma nova expansão da oferta de ensino profissional de qualidade. Em 2010, o número total de matrículas em cursos de Formação Inicial e Continuada foi de 2,4 milhões. Tal oferta, que inclui cursos pagos, é ainda tímida para atender uma força de trabalho que passa dos 100 milhões (BRASIL, 2011a, p. 2).

A referida Exposição de Motivos definiu o papel gerenciador do Governo Federal, especialmente na alocação e fiscalização de recursos financeiros e na articulação de uma rede de parceiros que inclui estados, municípios e os serviços nacionais de aprendizagem.

Para viabilizar o Programa foi proposta forma ágil e simplificada de repasse de recursos, ficando a União autorizada a transferir às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e

municipais ou dos Serviços Nacionais de Aprendizagem o valor correspondente às bolsas-formação, dispensando-se a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação de recursos (BRASIL, 2011a, p. 2).

Ainda seguindo a lógica do Neotecnicismo, na referida Exposição de Motivos menciona-se a determinação do Governo Federal no sentido de “[...] fiscalizar e regular a qualidade dos cursos que seriam financiados pelo FIES”, por meio de habilitação das instituições de educação profissional e tecnológica que concederem bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do PRONATEC. “[...] A qualidade dos cursos a serem financiados pelo FIES fica garantida por disposição que prevê a habilitação das mesmas pelo Ministério da Educação, a partir de critérios de qualidade a serem fixados” (BRASIL, 2011a, p. 4). Dessa maneira o governo ficaria também responsável em fixar critérios de qualidade para aferir a eficiência e eficácia do referido programa de formação profissional.

Confirmando a tendência de descentralização de atribuições e de execução envolvendo as esferas federal, estadual e municipal, bem como o estabelecimento de parcerias público-privadas que inclui o Sistema S, estabelecimentos privados de ensino e organizações não governamentais, a Lei nº 12.513, de 26/10/2011, que instituiu o PRONATEC, no seu artigo 3º estabelece o regime de colaboração para o cumprimento das finalidades e objetivos do PRONATEC. Estes agentes colaboradores, de acordo com a referida lei são: 1) União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; 2) serviços nacionais de aprendizagem; 3) instituições privadas e públicas de ensino superior, 4) instituições de educação profissional e tecnológica; 5) fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica.

A partir do que foi discutido nesta seção é possível afirmar que a noção de qualificação presente no PRONATEC consubstancia os conceitos do modelo de competências, especialmente a noção de saber-fazer, personificada na estrutura de eixos tecnológicos e nas ementas que descrevem o perfil de cada profissão contida no Guia PRONATEC de cursos FIC.

Por outro lado, o perfil de qualificação do PRONATEC resgata a lógica do velho Tecnicismo quando sujeita a formação profissional as exigências do mercado

de trabalho. Ao mesmo tempo, sintoniza a qualificação do referido Programa aos preceitos neotecnicistas de redimensionamento da função do Estado e de busca pela qualidade e eficiência no ambiente educacional e fortalecendo a descentralização e a lógica das parcerias público-privadas.

#### 6.4.5 A Qualificação rebaixada e precarizada do PRONATEC: reprodução da lógica da inclusão excludente

Quando se sustenta a tese de que a formação/qualificação oferecida nos cursos do PRONATEC reproduz um perfil de qualificação rebaixada e precarizada ressalta-se que o *modus operandi* deste programa de qualificação profissional reedita a lógica do processo de inclusão excludente e da exclusão includente, conforme o pressuposto teórico desenvolvido por Acácia Kuenzer (2002; 2007).

No que se refere ao processo envolvendo a dinâmica de formação da “exclusão includente” e da “inclusão excludente” o estudo de Kuenzer (2007) considera-se que, com o advento do sistema produtivo de acumulação flexível surgiu uma nova necessidade de disciplinar a força de trabalho, remodelando o perfil de habilidades para o trabalho por meio do modelo de competências. Tal modelo, tem por finalidade dar resposta às novas condições de desempenho do trabalho que passam a exigir atributos por parte dos trabalhadores:

[...] o discurso da acumulação flexível sobre a educação aponta para a necessidade da formação de profissionais flexíveis, que acompanhem as mudanças tecnológicas decorrentes da dinamicidade da produção científico-tecnológica contemporânea, ao invés de profissionais rígidos, que repetem procedimentos memorizados ou recriados por meio da experiência. Para que esta formação flexível seja possível, torna-se necessário substituir a formação especializada, adquirida em cursos profissionalizantes focados em ocupações parciais e, geralmente, de curta duração, complementados pela formação no trabalho, pela formação geral adquirida por meio de escolarização ampliada, que abranja no mínimo a educação básica, a ser disponibilizada para todos os trabalhadores. A partir desta sólida formação geral, dar-se-á a formação profissional, de caráter mais abrangente do que especializado, a ser complementada ao longo das práticas laborais. (KUENZER, 2007, p. 11).

A formação flexível para os trabalhadores pressupõe a formatação de cursos com base na formação geral e mais abrangente. Logo, compreende-se que o processo educacional a ser estruturado sob a hegemonia do sistema produtivo flexível pressupõe uma diferenciação entre o ensino destinado a um grupo de trabalhadores do denominado “núcleo duro” que são os trabalhadores estáveis que gozam de privilégios e melhores condições de trabalho, e em torno desse núcleo, giram os “trabalhadores periféricos”, que são os trabalhadores em funções precarizadas e submetidos à condição de alta rotatividade e baixa qualificação.

Se, no caso dos trabalhadores do núcleo duro, a flexibilização resulta da qualificação, no caso dos trabalhadores periféricos ela resulta da desqualificação. Para a formação/disciplinamento destes dois grupos, a educação básica atua de modo diferenciado: para os primeiros, assume caráter propedêutico, a ser complementada com formação científico-tecnológica e sócio-histórica avançada. Para os demais, assume o caráter de preparação geral que viabiliza treinamentos aligeirados, com foco nas diferentes ocupações em que serão inseridos ao longo das trajetórias laborais, em diferentes pontos de distintas cadeias produtivas; de todo modo, nestes casos, a educação básica, completa ou, na maioria das vezes incompleta, resulta em formação final e contribui para a flexibilidade por meio da desqualificação (KUENZER, 2007, p. 11).

A oferta de educação na perspectiva do modelo produtivo de acumulação flexível reforça a lógica da dualidade de percursos formativos já que visa uma formação e uma educação específica “[...] de natureza científico-tecnológica e sócio histórica para os que vão exercer o trabalho intelectual” (KUENZER, 2007, p.11). Já para a maioria dos trabalhadores em funções precarizadas, exige-se o perfil de ser multitarefa, que significa, por conseguinte, atender a lógica dessa etapa do capitalismo que exige uma educação básica e geral para os trabalhadores.

Por isso, o processo de formação para o trabalho, sob o regime flexível, assumiu uma conotação de reforço ao processo de inclusão que exclui, à medida em que nega a possibilidade dos trabalhadores periféricos de terem acesso a condições mais justas de trabalho, bem como a direitos que antes eram assegurados por força de legislações sociais presentes no interior do Estado do Bem-Estar Social que se desenvolveu tanto nos Estados Unidos como nos países da Europa Ocidental e Japão – considerados como países capitalistas centrais - e que foram colocados em xeque

pelas políticas neoliberais que impuseram o regime de desregulamentação. Na concepção de Kuenzer (2007) este modelo de marginalização tem o significado de:

[...] de exclusão includente na ponta do mercado, que exclui para incluir em trabalhos precarizados ao longo das cadeias produtivas, dialeticamente complementada pela inclusão excludente na ponta da escola, que, ao incluir em propostas desiguais e diferenciadas, contribui para a produção e para a justificação da exclusão. Ou seja, a dualidade estrutural, embora negada na acumulação flexível, não se supera, mantendo-se e fortalecendo-se, a partir de uma outra lógica. (KUENZER, 2007, p. 11).

Na perspectiva teórica de Kuenzer (2002), a dinâmica de mudanças e flutuações do mercado de trabalho capitalista na sua fase de acumulação flexível desencadeia o processo que se denomina como “Exclusão Includente”:

[...] Ou seja, no mercado identificam-se várias estratégias de exclusão do mercado formal, onde o trabalhador tinha direitos assegurados e melhores condições de trabalho, acompanhadas de estratégias de inclusão no mundo do trabalho através de formas precárias. Assim é que trabalhadores são desempregados e reempregados com salários mais baixos, mesmo que com carteira assinada; ou reintegrados ao mundo do trabalho através de empresas terceirizadas prestando os mesmos serviços; ou prestando serviços na informalidade, de modo que o setor reestruturado se alimenta e mantém sua competitividade através do trabalho precarizado KUENZER, 2002, p.14).

O estudo de Kuenzer (2002) também considera que o referido processo de exclusão includente do mercado relaciona-se diretamente a outro processo que se dá no âmbito da formação educacional para este mesmo mercado, o qual a autora denomina de “inclusão excludente”:

A esta lógica, que estamos chamando de exclusão includente, corresponde outra lógica, equivalente e em direção contrária, do ponto de vista da educação, ou seja, a ela dialeticamente relacionada: a inclusão excludente, ou seja, as estratégias de inclusão nos diversos níveis e modalidades da educação escolar aos quais não correspondam os necessários padrões de qualidade que permitam a formação de identidades autônomas intelectual e eticamente, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo; ou, na linguagem toyotista, homens e mulheres flexíveis, capazes de resolver problemas novos com rapidez e eficiência, acompanhando as mudanças e educando -se permanentemente (KUENZER, 2002, p. 14).



No que se refere especificamente às diversas estratégias de inclusão escolar objetivando dar conta das demandas do mercado, Kuenzer (2002) destaca principalmente duas dessas modalidades de artifícios comumente utilizados: a) a “empurroterapia”; b) a frequente prática de substituição da escolarização básica por cursos aligeirados de formação profissional.

No primeiro caso, as estratégias para melhorar a inclusão escolar objetivam justificar índices quantitativos de aprovação e melhoria na oferta dos serviços educacionais,

Estas estratégias têm sido várias, mas merecem destaque as que temos chamado de “empurroterapia”, as quais têm decorrido de uma distorcida apropriação de processos desenvolvidos no campo da esquerda para minimizar os efeitos da precarização cultural decorrente da precarização econômica, com a única preocupação de melhorar as estatísticas educacionais: ciclagem, aceleração de fluxo, progressão automática, classes de aceleração, e assim por diante. É importante destacar que estas estratégias, se adequadamente implementadas, favorecem a democratização das oportunidades educacionais (KUENZER, 2002, p. 14-15).

No segundo caso, a opção pela estratégia de oferta de cursos aligeirados de formação profissional, apenas intensificam o processo de massificação da profissionalização servindo mais aos interesses de propaganda político-ideológica do governo, do que a real oferta de itinerários de qualificação profissional capazes de garantir a inclusão dos trabalhadores no mercado formal de trabalho com base numa sólida formação teórico-prática. Kuenzer (2002), afirma que passou a ser frequente esta prática de:

[...] substituição da escolarização básica por cursos aligeirados de formação profissional, que supostamente melhorarão as condições de empregabilidade. Ou a certificação apenas formal conferida por muitos cursos supletivos (há exceções), que não conferem rigor e seriedade à formação de jovens e adultos. Ou a formação superior aligeirada em instituições superiores de idoneidade discutível; ou a formação de professores nos Institutos Superiores de Educação, em licenciaturas “quase plenas”. Enfim, o conjunto das estratégias que apenas conferem “certificação vazia”, e por isto mesmo, se constituem em modalidades aparentes de inclusão que fornecerão a justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência (KUENZER, 2002, p. 14-15).

Quando inserimos este conceito de exclusão includente e inclusão excludente desenvolvido por Kuenzer (2002 ; 2007) para a análise da dinâmica de concepção e implementação do PRONATEC, enquanto programa de massificação da qualificação profissional, observamos que mesmo tendo sido concebido numa conjuntura de crescimento econômico e de retomada expansão da oferta de emprego, ou seja, no período histórico denominado de “Neodesenvolvimentismo Lulo-petista”, é possível identificar neste programa governamental duas tendências que remontam à concepção de Qualificação vinculada ao Governo de FHC: 1) A qualificação para a “empregabilidade”, personificada no PLANFOR e; 2) A manutenção da dualidade no ensino profissional por meio da operacionalização de cursos concomitantes (modelo de concomitância).

Quanto a primeira tendência, torna-se necessário observar que o PRONATEC foi concebido sob vigência legal e orientação das diretrizes de qualificação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Como já discutimos no item 4.2 desta Tese, que trata das políticas educacionais no Governo de Lula, o PNQ (2003-2007) substituiu o PLANFOR do governo FHC, sustentando “[...] que seria necessário reformular os objetivos gerais do PLANFOR para que se pudesse atingir resultados nacionais mais eficazes quanto à qualificação profissional dos trabalhadores brasileiros” (COSTA, 2015a, p. 45).

Esta nova abordagem substitutiva e reformuladora de qualificação presente no PNQ remete a ideia de que a qualificação deveria passar por três caminhos: I) inclusão social; II) crescimento com geração do trinômio trabalho/emprego/renda e; III) promoção/expansão da democracia. Por conseguinte, a pretensão seria agregar ao fator da empregabilidade, as perspectivas de inclusão social e ampliação da cidadania.

Quanto aos princípios norteadores do PNQ, Geraldino (2015, p.118-119) afirma que o primeiro deles diz respeito à: “Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento. Esse plano, bem como as demais ações articuladas entre o MEC e o MTE por meio dele, apresenta a promessa de qualificar o trabalhador e permitir seu rápido ingresso/retorno ao mercado de trabalho”.

Entende-se que esta concepção de qualificação presente no PNQ pode ser melhor compreendida a partir da análise das concepções político-ideológicas formuladas por interlocutores próximos ao governo de Lula. No texto “A educação no governo Lula”, da Fundação Perseu Abramo, Baldijão e Teixeira (2011) discutem a Educação Profissional no governo Lula, comparando-a com do governo anterior de FHC. Na crítica que fazem ao Decreto 2.208/1997 afirmam que:

O decreto em questão reflete a forma irresponsável como foi conduzida a inserção do país no mundo no governo FHC. Considerada a globalização da economia, é preciso ter claro como deveria ser a participação do Brasil neste processo, de forma a evitar que ela ocorra de modo subordinado (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 34).

A referida afirmação transmite a ideia de inevitabilidade da inserção do Brasil no contexto da globalização, que, no entanto, segundo os interlocutores, esta inserção não deve ocorrer de forma subordinada ou passiva. Dessa forma Baldijão e Teixeira (2011) defendem um projeto de inserção ativa do Brasil na Globalização, reservando um lugar de destaque para a qualificação profissional no referido projeto:

Um projeto para o país, implica, entre outras coisas, a definição de uma política de produção, seja industrial, agrícola, voltada para o setor de serviços, seja para outros setores do mundo do trabalho e, a partir de tais definições, que seja determinado o perfil do profissional que deverá responder às necessidades decorrentes de tal planejamento e, conseqüentemente, que formação deverá ser desenvolvida (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 34).

Neste contexto de inserção supostamente ativa de nosso país na Globalização, considera-se necessária a “[...] superação da concepção taylorista-fordista da organização do trabalho manufatureiro”, que segundo os referidos autores, “leva à mudança de concepção de tarefa”, deixando de “[...] requerer um aprendizado de simples assimilação de operações, às vezes repetitivas, para requerer formas mais amplas e organizadas, baseada no conhecimento contextualizado e crítico no qual o ato de pensar preside o ato de fazer” (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 34).

No entanto, Baldijão e Teixeira (2011) remetem a discussão principal referente à relação entre Educação e Trabalho para a questão em torno de um perfil de trabalhador polivalente:

Assim, a nova forma de organização do mundo do trabalho e da produção vem exigindo do trabalhador um conhecimento com características polivalentes e com qualificações mais abrangentes, tanto de natureza operacional como conceitual. A necessidade de aquisição dessas habilidades passa a ser o ponto crucial da discussão sobre educação e trabalho (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011. 34-35).

Na definição acerca do perfil de aprendizado necessário à qualificação dos trabalhadores, os referidos autores advogam a premissa de um ensino que integre formação profissional e educação básica, no entanto, que também contemple o “aprender a pensar” e o “aprender a aprender” em contraposição ao simples adestramento:

Não se podem admitir métodos de aprendizagem assistemático e improvisados. O trabalhador necessita de conhecimentos de conteúdos formais, que incluam o aprender a pensar e o aprender a aprender. Não se pode admitir a visão que historicamente norteou a criação do ensino profissional no Brasil, o qual considerava apenas algumas pessoas (os filhos da elite) aptas para a formação propedêutica, para estudar e dominar o conhecimento acumulado produzido pela humanidade. Outras pessoas (os filhos de trabalhadores) não seriam suficientemente dotadas de inteligência e diante disso deveriam se “adestradas” para o trabalho.

É preciso lembrar que a formação profissional depende de uma educação básica de qualidade, que deve ser integrada a ela e não pode ser pensada separadamente (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 35).

A necessidade de qualificação dos trabalhadores, na perspectiva desses autores, aparece como uma imperiosa necessidade imposta pelas mudanças produtivas ligadas diretamente ao amplo processo de inovação tecnológica que ocorre no cenário da economia global:

Há, sem dúvida, a necessidade de requalificar trabalhadores, tendo em vista que cada vez mais setores como a microeletrônica e a informática fazem parte do processo de produção, em decorrência das inovações tecnológicas. No entanto, não é pela fragmentação do ensino profissional, tentando atender

apenas a treinamento específico, que se poderá formar trabalhadores qualificados (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 37).

Para Baldijão e Teixeira (2011) a escola assume um papel de protagonista neste processo de qualificação do trabalhador, cabendo a esta instituição a preparação para o trabalho, para a vida e a cidadania.

Cabe a escola preparar o cidadão para a vida e para o mundo do trabalho. Ela não pode ser confundida com um espaço de treinamento técnico para uma operação específica. Isto é tarefa e necessidade específica das empresas, que devem assumir tal responsabilidade com seus trabalhadores (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 37).

Cabe ressaltar que no estudo desses dois autores não se registra a menção a dois importantes componentes da análise da relação entre Educação e Trabalho e também no estudo relacionado a qualificação dos trabalhadores: a) a questão dos efeitos da reestruturação produtiva no mundo do trabalho e na reconfiguração do perfil de qualificação e; b) O avanço da precarização do trabalho e do emprego, questão que faz parte do cenário atual da Globalização e da hegemonia neoliberal.

Não obstante a intenção do governo Lula de redimensionar a política de qualificação profissional a partir das premissas de redemocratização e inclusão social, tendo a escola e a educação profissional como *locus* desse processo, o que se observa em relação ao PNQ, assim como outras políticas focais daquele governo, é que:

Apesar do reconhecimento de que a escola é um direito de todo o cidadão, tais iniciativas que juntam assistência social e escolarização formal num mesmo programa não conseguem ir além do efeito paliativo para o problema da pobreza, porém, podem ser amplamente exploradas no âmbito do *merchandising* político (COSTA, 2013, p. 126).

Seguindo esta linha de raciocínio desenvolvida por Costa (2013) concernente ao caráter paliativo e assistencialista desses programas focais, que acabam também se transformando em instrumentos de apologia das medidas governamentais, observa-se que no caso do PRONATEC o discurso da presidenta Dilma em busca de apoio parlamentar para a aprovação deste programa, vinculou-o ao esforço de garantir qualificação para os trabalhadores, ao mesmo tempo, assegurando qualidade

no emprego, acesso ao desenvolvimento e a integração social, bem como, a melhoria no padrão de salários.

[...] O Pronatec é um projeto extremamente ousado para garantir que o ensino médio brasileiro não seja um ensino deslocado e desfocado da realidade em que nós vivemos. Mas o Pronatec é aquele programa de ensino médio que introduz na educação brasileira um momento decisivo, que é a formação técnica e profissional. E isso vai significar para o Brasil um grande aumento de produtividade, uma imensa capacidade de melhorar a qualidade dos nossos empregos e, sobretudo, de assegurar para o Brasil um padrão de desenvolvimento e de integração social, na qual a educação cumpre um dos papéis mais relevantes para que os nossos trabalhadores sejam, de fato, aqueles beneficiados com o fruto do desenvolvimento e, portanto, tenham salários cada vez mais adequados. Além disso, o Pronatec garante e assegura cursos de qualificação para os trabalhadores, o que é essencial para o nosso país (BLOG DO PLANALTO, 16/08/2011, *on line*).

No entanto, por trás da propaganda governamental pautada no discurso de inclusão social, a questão da qualificação oportunizada no PNQ e que influenciou a lógica de funcionamento dos programas de qualificação/profissionalização, como o caso do PRONATEC deve nos remeter a um outro olhar. Por isso, reportamo-nos a análise de Peixoto (2008, p. 124) apresentada no item 4.2 desta Tese e que essencialmente considera que o PNQ: i) “legitima as desigualdades existentes”, e; ii) opera “[...] de forma compensatória, para as funções subalternas e periféricas do sistema produtivo”, por conseguinte, semelhante ao PLANFOR.

Pode-se perceber na retórica do Governo Dilma a intenção de que o PRONATEC incorpore ao seu *modus operandi*, valores de inclusão social e de democratização do acesso à qualificação profissional, personificando a lógica programática do PNQ. Exemplo representativo dessa tendência foi o discurso da presidenta Dilma durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, em 28 de abril de 2011:

Além dos estudantes, o Pronatec beneficiará diretamente os trabalhadores. Falo dos homens e das mulheres que começaram a trabalhar desde muito cedo; falo de homens e mulheres que não tiveram a oportunidade de se qualificar; e falo também daqueles que hoje, com o avanço das técnicas e do desenvolvimento de nosso país, precisam urgentemente de se requalificar (BLOG DO PLANALTO, 28/04/2011, *on line*).

Mesmo considerando que o PRONATEC reproduz compromissos de qualificação contemplados nos dispositivos legais do PNQ, também é possível considerar que este programa do governo Dilma reedita a ideia da qualificação para a empregabilidade, bem como, a prática da concomitância na sua forma de oferta de cursos, duas importantes concepções presentes na lógica de funcionamento do PLANFOR.

Reportando-nos ao tópico 4.1.3 desta tese que discute o PLANFOR e a política da empregabilidade no contexto das políticas neoliberais do governo de FHC, ressaltamos que o referido programa de qualificação “[...] foi implementado de acordo com a Resolução n. 126, de 23 de outubro de 1996, com o objetivo de garantir qualificação e requalificação profissional, para o conjunto da População Economicamente Ativa (PEA), urbana e rural” (BRASIL, 1995; BRASIL, 1996b apud CAIRES; OLIVEIRA, 2016, p. 110-111).

Frigotto (2007b, p. 1140) expressou sua avaliação a respeito do PLANFOR e de sua questionável capacidade de garantir qualificação para jovens e adultos trabalhadores:

Num outro patamar, criou-se o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cujo fundo é disputado pelo Sistema S, ONGs, sindicatos e escritórios de organização de cursos, cujo escopo é a condenação de milhares de jovens e adultos trabalhadores, com escolaridade média de quatro anos, a cursos profissionalizantes, na sua maioria, desprovidos de uma base científica, técnica e de cultura humana mais geral. Isso faz com que não estejam preparados nem para as exigências profissionais, nem para o exercício autônomo da cidadania.

Caires e Oliveira (2016, p. 111) chamam a atenção para uma importante determinação do artigo 5º da Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996 no sentido de que “[...] os programas de educação profissional devem, preferencialmente, apresentar organização modular”. Dessa forma, verifica-se que o PLANFOR fomentou a adoção e estruturação de cursos em módulos, estimulando a disseminação de cursos na modalidade concomitante.

Constata-se que havia uma concepção de Educação Profissional sendo implementada pelo Governo Federal, no sentido de proporcionar uma formação fragmentada, modularizada, flexível e desvinculada da possibilidade de elevação do nível de escolaridade dos trabalhadores (CAIRES; OLIVEIRA, 2016, p. 111).

Tal diretriz dominante de estruturação de cursos em módulos ou concomitância reafirmou a tendência histórica de manter a dualidade no ensino: ensino propedêutico (formação geral) e ensino técnico (formação profissional/específica), fato este que, segundo Caires e Oliveira (2016, p. 116), gerou críticas por parte de intelectuais e pesquisadores, bem como, da comunidade de profissionais das diversas instituições de ensino técnico e tecnológico, principalmente pelo fato de:

[...] descaracterizar a Educação Tecnológica desenvolvida nas instituições da Rede Federal; promover uma organização curricular baseada em módulos e focada no ensino por competências; ser orientada, especialmente, para o atendimento das premissas do mercado e do setor produtivo; afastar a administração pública do custeio da Educação Profissional; e, por fim, inviabilizar a integração entre o Ensino Médio e a Educação Profissional, resgatando a dualidade estrutural [...] (CAIRES; OLIVEIRA, 2016, p. 116).

No caso do PRONATEC observa-se que sua forma de organização e estruturação da oferta de cursos retrocede à tendência outrora dominante no âmbito do PLANFOR, de privilegiar cursos no estilo modular, afastando-se da tendência de estruturação de um modelo de ensino médio técnico integrado, que tornou-se realidade no governo Lula por intermédio da aprovação do Decreto 5.154/2004, que trouxe “[...] de volta a possibilidade de integrar o ensino médio à educação profissional técnica de nível médio” (PACHECO, 2012, p. 28).

O artigo 5º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que criou o PRONATEC dispõe sobre a forma de organização dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) vinculados a este Programa e considera como modalidades de educação profissional e tecnológica os cursos de:

- I - de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; e
- II- de educação profissional técnica de nível médio; e
- III - de formação de professores em nível médio normal.



Parágrafo 1º- Os cursos referidos no inciso 1 serão relacionados pelo Ministério da Educação, devendo contar com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta ) horas.

Parágrafo 2º - Os cursos referidos no inciso II submetem-se às diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, bem como às demais condições estabelecidas na legislação aplicável, devendo constar no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, organizado pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2011c, p. 1).

Conforme a determinação prevista no Parágrafo 2º, do artigo 5º, da Lei do PRONATEC ficou estabelecido que o Ministério da Educação formularia um Catálogo de cursos técnicos com abrangência nacional, que serviria de referência para a estruturação dos cursos, conforme a fixação mínima de carga horária de 160 horas para os cursos de Formação Inicial e Continuada, prevista no Parágrafo 1º.

Coube à Portaria nº 1.568, de 3 de novembro de 2011, do ministério da Educação, aprovar o Guia PRONATEC FIC, justificando o referido dispositivo legal a partir da: a) necessidade de um referencial comum às denominações de cursos; b) ter como referência a concepção de eixos tecnológicos; c) estimular a qualidade a partir de orientações necessárias ao seu funcionamento (infraestrutura, carga horária mínima de 160 h).

Considerando a necessidade de estabelecer um referencial comum às denominações dos cursos de formação inicial e continuada do Pronatec;

Considerando a necessidade de organização desses cursos, a partir da concepção de eixos tecnológicos, conforme define o Parecer CNE/SEB n.11/2008;

Considerando a necessidade de fomento à qualidade por meio da apresentação de infraestrutura recomendável, escolaridade mínima, carga horária, a partir de 160 horas, com o escopo de atender as especificidades desses cursos, resolve:

Art. 1º Aprovar o Guia Pronatec de cursos de Formação Inicial e Continuada, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, disponibilizado no sítio eletrônico oficial do Ministério da Educação.

Art. 2 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Fernando Haddad

(BRASIL, 2011d, p. 1)

Na apresentação do Guia dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), disponível no Portal PRONATEC, vinculado ao MEC, inicialmente é explicitada a natureza e a finalidade do PRONATEC, vinculando-o às perspectivas governamentais

de promover: desenvolvimento, qualificação, elevação de escolaridade, inclusão social e cidadania para os trabalhadores a serem qualificados:

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa do Governo Federal que tem como objetivo oferecer cursos de educação profissional a estudantes, trabalhadores diversos, pessoas com deficiência e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão e de promoção do exercício da cidadania (PORTAL PRONATEC, 2016, *on line*).

Na referida apresentação também é informado a disponibilização do “Bolsa-Formação” para os trabalhadores, “[...] cujo objetivo é promover a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração mínima de 160 horas” (PORTAL PRONATEC, 2016, *on line*).

A primeira versão do Guia PRONATEC FIC, de acordo com a Apresentação no Portal PRONATEC, disponibilizou “518 opções de cursos, distribuídos em 13 eixos tecnológicos, conforme suas características científicas e tecnológicas” (PORTAL PRONATEC). Também na apresentação é anunciada o que o MEC considera como a finalidade/objetivo do Guia PRONATEC: contribuir “[...] para a consolidação de uma política pública que tem como objetivo principal aproximar o mundo do trabalho do universo da Educação” (PORTAL PRONATEC, 2016, *on line*).

A oferta de uma grande variedade de cursos do PRONATEC noticiada no Portal (BLOG) do Planalto também é frequentemente anunciada nos discursos governamentais. No discurso da presidenta Dilma durante a formatura dos alunos do PRONATEC, em Cuiabá – MT, em abril de 2014, defendeu-se a ideia da variedade, da quantidade e da qualidade dos cursos oferecidos, além da gratuidade e do abrangente número de parceiros envolvidos na sua implementação, justificando assim, o montante de recursos financeiros alocados pelo Governo Federal para o referido Programa:

[...]. É a primeira característica do Pronatec, é a variedade de cursos. A segunda característica do Pronatec é a qualidade do Pronatec, e aí os parceiros são muito importantes. São parceiros desse modelo o Sistema S,

que tem cursos de alta qualificação técnica. Todo mundo reconhece a qualidade dos cursos do Sistema S. Quem mais? Os institutos federais de educação, os institutos são institutos federais de educação tecnológica e que têm essa vocação para o curso técnico. Aqui em Mato Grosso, por exemplo, nós, do Instituto Federal do Mato Grosso, temos 13 campi funcionando, 5 campi que vão entrar em funcionamento, totalizando 18 campi. Além disso, o que também caracteriza o Pronatec e o sucesso dele? É a terceira coisa. Antes, as pessoas, no país, para fazer um curso de qualificação ou um curso técnico, muitas vezes encontravam uma barreira. Qual era a barreira? O preço do curso. O curso custava caro, e muitas pessoas não podiam se dar as condições para pagar o curso. Por isso, esse curso do Pronatec instituiu um fator importantíssimo, que é o fato do curso ser gratuito. Com isso, a gente não discrimina ninguém. Todos os brasileiros, as brasileiras, de todas as idades, têm acesso ao curso. Para isso, o governo federal colocou R\$ 14 bilhões. Por que nós colocamos R\$ 14 bilhões do orçamento do governo federal? Porque esse dinheiro é um dinheiro que vem dos impostos que todo mundo paga, e é fundamental para o país que o dinheiro seja gasto naquilo que beneficia as pessoas deste país (BLOG DO PLANALTO, 24/04/2014, *on line*).

Não obstante o discurso governamental de insistir no êxito do PRONATEC como alternativa de qualificação profissional, capaz de capacitar grande parte da “massa” de mão de obra do país, garantindo assim a inserção/reinserção desses trabalhadores no mercado de trabalho, defendemos a premissa de que esta política de qualificação essencialmente direciona os trabalhadores para a “empregabilidade”, apesar da retórica governamental que frequentemente vincula a gênese e criação do PRONATEC ao cenário de crescimento econômico (neodesenvolvimentismo), expansão do emprego formal e ao suposto “apagão” de mão de obra qualificada.

Buscando sustentar e confirmar esta premissa, partimos da relação sócio histórica entre a empregabilidade e a expansão do modo de organização toyotista. Nesse sentido, utilizamos alguns pressupostos teóricos desenvolvidos por Giovanni Alves (2007).

Inicialmente, deve-se considerar que Alves (2007, p. 245) compreende o “[...] conceito de empregabilidade enquanto elemento ideológico disseminado pelo espírito do toyotismo”. Por sua vez, o referido autor, caracteriza o toyotismo como sendo “[...] o modo de organização do trabalho e da produção capitalista adequado à era das novas máquinas da automação flexível, que constituem uma nova base técnica para o sistema do capital, e da crise estrutural de superprodução, com seus mercados restritos” (ALVES, 2007, p. 246).

Caracterizado, portanto, como um modo de organização do trabalho, o toyotismo, segundo Alves (2007), busca captar a subjetividade do trabalho pela

produção do capital. “É por isso que o toyotismo tende a exigir, para o seu desenvolvimento como nova lógica da produção capitalista, novas qualificações do trabalho que articulam habilidades cognitivas e habilidades comportamentais” (ALVES, 2007, p. 248).

No entanto, cabe lembrar que a busca por parte das empresas capitalistas, no sentido de captar a subjetividade do trabalho, já havia dado os seus passos iniciais ainda sob a organização do trabalho taylorista-fordista, com o advento da Teoria das Relações Humanas, a partir dos estudos realizados por Elton Mayo. Segundo Chiavenato (2003, p.116), o estudo de Mayo, tendo como referência a Experiência de Hawthorne<sup>15</sup> demonstrou que “[...] a recompensa salarial – mesmo quando efetuada em bases justas ou generosas – não é o único fator decisivo na satisfação do trabalhador dentro da situação do trabalho”. Dessa forma, o referido estudo de Mayo colocou no cenário do modelo de organização de trabalho taylorista-fordista a influência da motivação humana em contraposição a então ideia dominante do “*homo economicus*”, sustentando que “[...] o ser humano é motivado, não por estímulos salariais e econômicos, mas por recompensas sociais e simbólicas” (CHIAVENATO, 2003, p. 116).

A forte visão humanística da Administração trazida pela Escola das Relações Humanas, de acordo com Chiavenato (2003, p. 137) abrangeu aspectos como:

- a. Participação dos escalões inferiores nas soluções dos problemas da organização.
- b. Necessidade de relacionamento e franqueza ente indivíduos e grupos nas organizações.
- c. Necessidade de melhorar a competência dos administradores no relacionamento interpessoal para diminuir o abismo entre o mundo da Administração e o mundo dos operários.
- d. Introdução das ciências do comportamento nas práticas administrativas.
- e. Definição de uma filosofia humanística e democrática na organização.
- f. Atitude voltada para a pesquisa e o conhecimento profundo da natureza humana.

Conclui-se que a “[...] ideia de uma administração participativa para aumentar a inclusão dos operários nas metas da empresa e de motivá-los para alcançarem essa meta é uma das principais decorrências dessa teoria” (CHIAVENATO, 2003, p. 137).

---

<sup>15</sup> Trata-se de uma pesquisa realizada em 1927 por Mayo e seus colaboradores na fábrica de Hawthorne, da Western Electric Company, responsável pela fabricação de equipamentos e componentes de telefone. Dela resultou “uma nova concepção a respeito da natureza humana: o homem social”. Mayo constatou que “a formação e os processos de grupos podem ser manipulados por meio de algum estilo de liderança e comunicação” (CHIAVENATO, 2003, p. 140).

Sendo assim, a teoria desenvolvida pela Escola das Relações Humanas evidenciou que questões como, “abstenção, rotatividade, mobilidade, baixo moral e baixa eficiência” dizem respeito “[...] ao problema de saber como os grupos podem ser solidificados para aumentar a colaboração, tanto na grande como na pequena indústria” (CHIAVENATO, 2003, p. 137). Portanto, a referida teoria administrativa enfatizou aspectos da subjetividade dos trabalhadores, antes relegados pelo modelo taylorista, como por exemplo: os hábitos do operário no trabalho e atitudes do trabalhador, relacionados ao seu grau de comprometimento, colaboração e motivação no âmbito da sua vivência laboral na empresa.

Mesmo que ainda sob o modelo produtivo taylorista-fordista já houvesse efetivamente, por parte da escola das Relações Humanas, a preocupação relacionada à captura de elementos da subjetividade do trabalhador no âmbito corporativo, tal subjetividade tornou-se, sob a forma de organização toyotista, elemento essencial para a redefinição de qualificação do trabalho. E como seriam as novas qualificações do trabalho diretamente vinculadas ao cenário do modo de organização do trabalho toyotista?

Alves (2007, p. 248) com base na classificação proposta por Teixeira (1998) esquematiza essas novas qualificações do trabalho subdividindo-as em: “novos conhecimentos práticos e teóricos; capacidade de abstração, decisão e comunicação; e qualidades relativas à responsabilidade, atenção e interesse pelo trabalho”.

A análise de Alves (2007, p. 249) considera que é “[...] a partir das mutações orgânicas da produção capitalista na era da globalização”, pautadas no modo de organização do trabalho de perfil toyotista, que se pode entender “[...] a constituição de um complexo ideológico que irá determinar as políticas de formação profissional, com seus conceitos significativos de empregabilidade e competência”. Por conseguinte, a noção de empregabilidade surgiu no cenário de transformações vinculadas a consolidação e desenvolvimento do toyotismo, tornando-se o centro de referência das diretrizes de formação profissional:

O conceito de empregabilidade é um dos conceitos significativos da lógica do toyotismo determinando o âmago das políticas de formação profissional. Ele tende a tornar-se um senso-comum nas ideologias de formação

profissional no capitalismo global. Diz Pablo Gentili: “A empregabilidade se incorpora no senso comum como significado que contribui a estruturar, orientar e definir as opções (ou a falta de opções) dos indivíduos no campo educacional e no mercado de trabalho, tornando-se também ‘a’ referência norteadora, o ‘dever ser’ dos programas de formação profissional e, inclusive, das próprias políticas educacionais” (GENTILI, 1998 apud ALVES, p. 250).

Da mesma forma, a empregabilidade tornou-se uma importante peça na engrenagem de funcionamento do capital global e das diretrizes ideológicas dos diversos governos de tendência ideológica neoliberais e da socialdemocracia:

É por isso que a mundialização do capital tende a disseminar, como eixo estruturador de sua política de formação profissional, o conceito de empregabilidade, que aparece, com relativo consenso, nos discursos de neoliberais ou sociais-democratas, como requisito básico para superar a crise do desemprego (ALVES, 2007, p. 251).

O estudo de Alves também considera que o conceito de empregabilidade pode ser também traduzido como um novo redimensionamento da lógica do Capital Humano, adaptado ao novo ambiente do capitalismo mundializado (globalizado):

A nova lógica da mundialização do capital significaria não o abandono da teoria do capital humano, que se disseminou na “época de ouro” do capitalismo, tendo em vista que sua concepção individualista ainda é adequada à hegemonia neoliberal, mas uma nova tradução da teoria do capital humano. É o conceito de empregabilidade que irá apresentar a nova tradução da teoria do capital humano sob o capitalismo global: a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho (ALVES, 2007, p. 253).

Alves (2007) conclui a sua análise desmistificando a ideia de que a expansão da formação profissional com vistas à qualificação do trabalhador pode garantir emprego. Na prática, o máximo que se pode almejar sob à lógica da economia

mundializada, do neoliberalismo e do modo de organização toyotista é a perspectiva da empregabilidade:

A ampliação de novas qualificações, por meio da extensão massiva da formação profissional, ao invés de garantir emprego a todos e a todas, cria, por um lado, a possibilidade do capital afirmar (e perpetuar) a existência de homens e mulheres como instrumentalidades para si (como é o caso da lógica do treinamento profissional). Mas por outro lado, explicitar, de modo candente, as contradições do sistema sócio-metabólico do capital (ALVES, 2007, p. 255-256).

No Brasil, o processo de reestruturação produtiva e a expansão do modo de organização toyotista ganhou impulso com a expansão do neoliberalismo no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). No entanto, como foi discutido no capítulo 2 desta tese, durante a década de 2000, sob efeito do Neodesenvolvimentismo do governo de Lula, apesar do crescimento das taxas de emprego, a reestruturação produtiva avançou junto com o processo de precarização do trabalho e do emprego. Neste sentido, Alves (2014, p. 166) afirma que:

Apesar da redução do desemprego e aumento da formalização no mercado de trabalho, preserva-se no Brasil neodesenvolvimentista, profundos traços de precariedade salarial historicamente estrutural no país, como, por exemplo, as altas taxas de rotatividade e crescimento das terceirizações (por exemplo, em 2000, o Brasil tinha cerca de 3 milhões de trabalhadores terceirizados; em 2013, tem cerca de 15 milhões e, segundo estimativas, em 2020, terá cerca de 20 milhões.

Assim, mesmo considerando que houve crescimento do emprego formal durante o governo de Lula, há que se considerar o fato de que o avanço da reestruturação produtiva em nosso país ao longo da década de 2000 expandiu tanto a forma de organização/produção toyotista, como o modo de vida toyotista, afetando a subjetividade dos trabalhadores. Da mesma forma, o perfil do mercado de trabalho nacional foi seriamente afetado pelo avanço da precariedade do salário e o avanço das terceirizações. E qual o reflexo dessa deterioração e precarização do emprego/trabalho sobre o comportamento dos trabalhadores e sobre as políticas de qualificação profissional?

Nesses tempos de Globalização e de reestruturação produtiva, segundo Del Pino (2002, p. 79) difunde-se no imaginário das classes trabalhadores a crença de que “[...] mediante as diferentes modalidades [...] de formação, todos se tornarão empregáveis. É ingênuo acreditar que é possível corrigir as distorções do mercado em função da qualificação dos trabalhadores e trabalhadoras”. Sendo assim, para este autor a relação entre escola e qualificação funciona sob outra lógica:

Não é a escola que define o posto que o homem ou a mulher irão ocupar na produção. Ao contrário, muitas vezes o lugar que a família do aluno ou da aluna ocupa na produção é que acaba levando o/a aluno/a para um determinado tipo de escola. Portanto, não é possível resolver a crise de emprego dentro da escola (DEL PINO, 2002, p. 79).

Dentro da lógica dominante do capital global/neoliberal, “[...] os desempregados é que ficam com a responsabilidade de buscar requalificação e reconversão profissional, a fim de tornarem-se empregáveis (DEL PINO, 2002, p. 80). E neste dinâmica da reestruturação produtiva, a escola assume o papel de disseminar o discurso da empregabilidade:

No interior da escola e dos cursos de requalificação têm de ser desenvolvidas as relações que permitem fazer com que alunos/as e professores/as pensem e sintam que todos se tornarão empregáveis. O discurso da empregabilidade afirma que a requalificação pode gerar as condições de se chegar ao emprego (DEL PINO, 2002, p. 80).

A questão fundamental por trás do discurso da empregabilidade é que no contexto da produção enxuta, com trabalho flexível e polivalente, que são inerentes à organização totyotista, não há emprego para todos os trabalhadores, por isso, reforça-se a ideia da competitividade, pela qual “nem todos serão vencedores” no contexto de um “mercado de trabalho competitivo”, cabendo a escola a função de “selecionar para o emprego” (DEL PINO, 2002, p. 80-81).

Para Gentili (2013, p. 89), o aumento da pobreza, da desigualdade social, do desemprego ligado as décadas de crise global puseram fim a ideia de se pensar “[...] no mercado de trabalho, como uma esfera de expansão ilimitada, simplesmente



porque nele não poderia haver espaço para todos”. Conseqüentemente, de acordo com Gentili (2013, p. 89): “Educar para o emprego levou ao reconhecimento [...] de que se deveria formar também para o desemprego”, numa lógica de desenvolvimento que transformava a dupla “trabalho/ausência de trabalho num matrimônio inseparável”.

Para este autor as décadas de crise global também produziram uma nova esperança diante da “[...] natureza estruturalmente excludente dos novos tempos: a empregabilidade”. E a esperança da empregabilidade redimensionou o propósito das políticas educacionais:

Mais do que pensar a integração dos trabalhadores ao mercado de trabalho, o desenho das políticas educacionais deveria orientar-se para garantir a transmissão diferenciada de competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar nos exigentes mercados laborais pelos poucos empregos disponíveis (GENTILI, 2013, p 89).

A ideia da empregabilidade também redimensiona o papel da escola reduzindo-a a função de viabilizar e instrumentalizar a preparação da competência empregatícia dos alunos que devem ser qualificados para o cenário de limitada inserção que o mercado oferece:

Na era do fim dos empregos, só a competência empregatícia flexível do indivíduo pode garantir acesso no mundo das relações laborais (RIFKIN, 1996). E essa competência deverá ser procurada na escola, embora não exclusivamente. Uma escola esvaziada de funções sociais, onde a produtividade institucional possa ser reconhecida nas habilidades que os seus clientes-alunos disponham para responder aos novos desafios de um mercado altamente seletivo impõe (GENTILI, 2013, p. 89-90).

Em síntese, o que se observa nos programas de qualificação/requalificação profissional tal qual o PRONATEC é que ao invés de garantir a inserção ou reinserção no mercado de trabalho formal, esses programas tendem a formar para a empregabilidade, o que não garante o emprego, reforça a lógica de inclusão excludente e direciona para a informalidade e para funções e postos de trabalho precarizados.

A partir do que foi exposto anteriormente e retomando como referência a discussão de Kuenzer (2002; 2007) desenvolvida no início desta seção, sustenta-se que a negação do processo de inclusão excludente vinculado ao perfil de qualificação oferecido pelos cursos do PRONATEC passaria necessariamente pelo equacionamento das seguintes problemáticas:

- 1) A qualificação tendo como referência o modelo de competências de natureza comportamental restringe a possibilidade de formação apenas ao nível do treinamento, ou seja, tão somente “ensinar a fazer”. No sentido contrário, entendemos que a qualificação no PRONATEC deveria contemplar uma formação para a compreensão do mundo do trabalho e para a inserção crítica do aluno na vivência social.
- 2) A qualificação/formação para o trabalho não deve se restringir a preparação para a empregabilidade. Ao contrário, deveria ser preparação para compreender o mundo do trabalho e também para o exercício da cidadania.
- 3) A seleção dos conteúdos do ensino no PRONATEC deveria contemplar aspectos de uma visão mais ampliada do conhecimento, para além do conhecimento restrito da produção. A referida visão ampliar deveria também abarcar aspectos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura. Por conseguinte, não deveria haver dissociação entre formação geral e formação específica como ocorre nos cursos concomitantes que constam do Guia PRONATEC FIC, nos quais prevalece a fragmentação do conhecimento que privilegia nos seus conteúdos o reforço da formação específica.

O sentido e a dimensão dessas três problemáticas mencionadas podem ser representados na citação de Pacheco (2012) acerca da crítica que se faz ao modelo das competências e como contestá-lo:

As diretrizes curriculares para a educação profissional técnica de nível médio devem retomar a educação profissional não adestradora, não fragmentada. Devem dar aos jovens e adultos trabalhadores, na interação com a sociedade, os elementos necessários para discutir, além de entender, a ciência que move os processos produtivos e as relações sociais geradas com o sistema produtivo (PACHECO, 2012, p. 10).

Utilizando como referência a ideia preconizada por Pacheco (2012) em favor da retomada de diretrizes de ensino que não adestrem e que neguem a fragmentação,

questiona-se se seria possível nas condições socioeconômicas, políticas e ideológicas em que foi concebido o PRONATEC equacionar em termos de qualificação/formação/conteúdos o caráter de inclusão excludente presente neste programa governamental?

Reafirmamos que a razão da existência do PRONATEC no início do primeiro governo de Dilma Rousseff está diretamente associada ao contexto de expansão econômica neodesenvolvimentista e a opção governamental no sentido de dar uma resposta imediatista às demandas de força de trabalho qualificada por parte do setor produtivo de nosso país. Logo, para os interesses empresariais inseridos no contexto do neodesenvolvimentismo, torna-se irrelevante formar um grande contingente de trabalhadores que compreendam o mundo do trabalho ou incentivar percursos de formação/qualificação que estimulem uma visão mais crítica e mais ampliada do conhecimento por parte dos trabalhadores.

Cabe ressaltar também que o sentido de uma educação que conteste e questione o processo de aprendizagem meramente adestrador e voltado para a empregabilidade encontra amparo numa formação de caráter integral, presente no modelo de Ensino Médio Integrado que já estava sendo implantado nas instituições de formação técnico-profissional desde 2004, tendo como suporte legal o Decreto nº 5.154/2004, que, assim como o PROEJA, foi preterido e jogado para segundo plano por quanto da gestação e implantação do PRONATEC no governo de Dilma Rousseff.

#### 6.5. Por um modelo de Educação/Formação Profissional para além dos interesses do Capital e do Neotecnicismo: o PRONATEC como negação dos princípios do Ensino Médio Técnico Integrado

No campo das políticas de educação profissional, o PRONATEC pode ser considerado como um programa recente, uma vez que foi criado em 2011, no início do governo de Dilma Rousseff e ainda não completou meia década de existência. No entanto, o PRONATEC invadiu parte das prerrogativas de formação profissional desenvolvidas pelo Ensino Médio Integrado, regulamentado pelo Decreto nº 5.154/2004, no primeiro governo de Lula.

Contrariamente as diretrizes de concomitância e de qualificação voltada para as premissas do modelo de competências e da pedagogia neotecnista, a lógica do Ensino Médio Integrado funciona com bases em pressupostos teóricos e ideológicos alternativos e antagônicos em relação aos pressupostos do modelo econômico capitalista.

O primeiro e mais importante desses princípios alternativos diz respeito ao “trabalho como princípio educativo”. Isto torna necessário uma breve reflexão acerca dos aspectos históricos vinculados à definição e gênese do termo “princípio educativo”.

Em sua origem histórica, a definição e conceituação do Trabalho como Princípio Educativo teve por base a teoria socialista, particularmente, as ideias de Marx (1992), Engels e Gramsci (1991). Inserida primeiramente na teoria formulada por Marx, a relação entre Trabalho e Educação aparece de forma difusa em sua extensa obra.

De acordo com Nogueira (1990, p.181), no texto do Manifesto do Partido Comunista de 1848 Marx já defendia o princípio da “[...] educação pública e gratuita de todas as crianças”, ou seja, já fazia a defesa do ensino universal, público e gratuito para a juventude da sociedade do futuro. No mesmo sentido, no texto “Instruções aos delegados do Conselho Central Provisório” da AIT, de 1868, Marx indicava que o trabalho poderia ser combinado com a atividade educacional, ou seja, deveria ser definido um horário para desempenho do trabalho e outra carga horária para o estudo de jovens.

Ressalta-se também que a mencionada concepção geral de educação presente nos escritos de Marx abrangia três dimensões: “1. Educação intelectual. 2.Educação corporal [...] exercícios de ginástica e militares. 3.Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico de todo o processo de produção[...]” (Marx, 1992, p. 60-61).

De acordo com Gadotti (2000, p. 53), o trabalho para os jovens - na perspectiva de Marx - poderia contribuir no sentido de superar tanto a “[...] dicotomia entre trabalho manual e o trabalho intelectual”, como a dicotomia entre “educação escolar e extra-escolar”, já que, a articulação entre o ensino e o trabalho possibilitaria maior compreensão do processo produtivo e das relações de trabalho propiciando

também o rompimento com o ciclo vicioso da alienação do proletariado. Por esta razão, Marx propôs como alternativa o princípio do “[...] ensino politécnico que deve ser uma síntese do estudo teórico e de um trabalho prático na produção” (GADOTTI, 2000, p. 54).

Na produção teórica de Antônio Gramsci, a questão da relação trabalho-educação estava inserida num contexto maior relacionado à Cultura. Gramsci considerava que os trabalhadores deveriam ter acesso à cultura, englobando aí o processo de aquisição da educação. Na sua extensa e complexa obra intelectual encontra-se explicitado o modelo de educação que deveria prevalecer no sentido de estimular as potencialidades dos indivíduos. O velho modelo educacional clássico foi por ele rejeitado e em contrapartida, buscava-se constituir um modelo de “Escola Única” que teria a função de suprimir a histórica dualidade vigente entre o ensino propedêutico e o ensino profissionalizante.

A divisão fundamental da escola em clássica e profissional era um esquema racional: a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, ao passo que a clássica se destinava às classes dominantes e aos intelectuais. O desenvolvimento da base industrial, tanto na cidade como no campo, provocava uma crescente necessidade do novo tipo de intelectual urbano: desenvolveu-se ao lado da escola clássica, a escola técnica (profissional, mas não manual), o que colocou em discussão o próprio princípio da orientação concreta da cultura geral, da orientação humanista da cultura geral fundada sobre a tradição greco-romana. (GRAMSCI, 1991, p. 118).

O modelo de organização educacional defendido por Gramsci propunha a estruturação de uma:

[...] escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o de desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual (GRAMSCI, 1991, p. 118).

Por conseguinte, no lugar do modelo de educação profissional de formação específica voltada para o “profissionalismo estreito” (Kuenzer, 1997, p. 137) deve-se constituir um modelo de ensino de perfil “politécnico” no qual o trabalhador tenha consciência de como realizar atividades de caráter produtivo, compreendendo o processo de trabalho em sua essência e valor. Este princípio de politecnia se

contrapõe ao modelo produtivo taylorista-fordista no qual o trabalho apresentava-se fracionado em etapas, tendo por base a especialização, que ao mesmo tempo, estreitava o conhecimento do trabalhador e contribuía para desqualificá-lo e aliená-lo, no sentido de que não conseguia mais perceber o valor do trabalho desempenhado, além de obscurecer a essência da relação de exploração baseada na mais-valia.

Tendo como referência a teoria de Gramsci, o estudo de Kuenzer (1997) indicou três princípios elementares para a construção de um novo modelo de educação em nosso país: a) O trabalho como princípio educativo; b) Escola unitária e; c) Ensino Politécnico.

Primeiramente, o trabalho como princípio educativo, na concepção de Kuenzer apresenta-se com o seguinte significado:

Expressão de um novo princípio cultural/educativo, a formação do novo intelectual, ao tomar o trabalho enquanto princípio educativo, permite superar a cisão entre escola clássica e escola profissional, a princípio racional para o capitalismo, mas hoje superada no seu próprio desenvolvimento, tanto na cidade quanto no campo, pela cientificação de todo e qualquer trabalho prático. (KUENZER, 1997, p. 125).

Este pressuposto do trabalho como princípio educativo, por sua vez, deve se articular com os outros dois princípios: o da Escola Unitária e o do ensino Politécnico. De acordo com Kuenzer (1997, p. 142), esta articulação ocorre da seguinte forma:

A escola única de ensino politécnico ao tomar o trabalho como princípio educativo, implica necessariamente a articulação entre teoria e prática, sob pena de negar sua proposta. Esta articulação ocorre em distintos níveis; ao nível da estrutura, através da negação da separação entre cursos teóricos e cursos práticos, ou seja, entre cursos que formem trabalhadores intelectuais e cursos que formem trabalhadores instrumentais; ao nível de conteúdo, negando, através da politecnia, a divisão entre disciplinas gerais e específicas; ao nível da metodologia, articulando a teoria às atividades produtivas, propiciando ao aluno o domínio do processo de construção do conhecimento.

Considerando também esses três princípios, o estudo de Ciavatta e Ramos (2011) discute o sentido da integração que embasa a concepção do modelo de Ensino Médio Integrado. A integração proposta por estas autoras abarca uma concepção de “formação humana” com vistas à uma formação politécnica e omnilateral:

O primeiro sentido que atribuímos à integração expressa uma concepção de formação humana que preconiza a integração de todas as dimensões da vida – o trabalho, a ciência e a cultura – no processo formativo. Tal concepção pode orientar tanto a educação geral quanto a profissional, independentemente da forma como são ofertadas. O horizonte da formação, nessa perspectiva, é a formação politécnica e omnilateral dos trabalhadores e teria como propósito fundamental proporcionar-lhes a compreensão das relações sociais de produção e do processo histórico e contraditório de desenvolvimento das forças produtivas (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p. 31).

Esta concepção de formação humana, tem por base uma formação que é politécnica, posto que reúne aspectos de educação intelectual, educação corporal e educação tecnológica e também é de caráter omnilateral, uma vez que difere da formação unilateral e limitada típica da sociedade burguesa, além de pressupor o conceito do “trabalho como princípio educativo” que se apresenta definido pelas referidas autoras como sendo:

[...] o fundamento da concepção epistemológica e pedagógica que visa a proporcionar aos sujeitos a compreensão do processo histórico de produção científica, tecnológica e cultural dos grupos sociais considerada como conhecimentos desenvolvidos e apropriados socialmente, para a transformação das condições naturais da vida e para a ampliação das capacidades, das potencialidades e dos sentidos humanos (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p. 31-32).

De forma sucinta, portanto, Ciavatta e Ramos (2011) defendem como concepção de Educação Integrada:

[...] aquela que integra trabalho, ciência e cultura –, tendo o trabalho como princípio educativo, não é, necessariamente, profissionalizante. Esta finalidade se impõe na educação brasileira, especialmente no ensino médio, por, pelo menos, duas razões (CIAVATTA; RAMOS, 2011, p. 32).

Ressalta-se que esta concepção de educação integrada também agrega o princípio da “Escola unitária”, cuja noção Gramsci a concebe como sendo uma modalidade de escola “de formação humanitária” ou de “cultura geral”. Dessa forma, a partir desta noção de Gramsci, Ciavatta e Ramos (2011, p. 32) consideram que:

[...] o reconhecimento da necessária formação para o exercício da vida produtiva se agregava ao preceito da escola unitária, posto que esta proporcionaria aos estudantes experiências de orientação profissional, possibilitando-lhes a passagem às escolas especializadas ou ao trabalho produtivo. Mas isto não define a escola básica como profissionalizante [...]

Quando analisarmos a questão do trabalho como princípio educativo, presente na proposta do Ensino Médio Técnico Integrado, estruturada no governo Lula por meio do Decreto 5.154/2004, observa-se a disposição naquela conjuntura de implementar tanto a noção do “trabalho como princípio educativo”, como também os princípios de “politecnicidade” e de “escola unitária” na experiência de implantação da formação integral na EPT. Dessa forma, com base nesses três princípios foi desenvolvida a noção do modelo de Ensino Médio Integrado, cuja base conceitual se contrapõe ao modelo de ensino concomitante e diverge do modelo das competências.

Nesse sentido, o estudo de Ramos (2008) a respeito da “Concepção de Ensino Médio Integrado” que estava sendo discutida em diversos fóruns de educação, esclarece qual a noção que estava sendo proposta, bem como os seus fundamentos com base nos conceitos de:

Uma educação dessa natureza precisa ser politécnica; isto é, uma educação que, ao propiciar aos sujeitos o acesso aos conhecimentos e à cultura construídos pela humanidade, propicie a realização de escolhas e a construção de caminhos para a produção da vida. Esse caminho é o trabalho. O trabalho no seu sentido mais amplo, como realização e produção humana, mas também o trabalho como prática econômica. Com isto apresentamos os dois pilares conceituais de uma educação integrada: um tipo de escola que não seja dual, ao contrário, seja unitária, garantindo a todos o direito ao conhecimento; e uma educação politécnica, que possibilita o acesso à cultura, à ciência, ao trabalho, por meio de uma educação básica e profissional. É importante destacar que politécnica não significa o que se poderia sugerir a sua etimologia, a saber, o ensino de muitas técnicas. Politecnicidade significa uma educação que possibilita a compreensão dos princípios científico-tecnológicos e históricos da produção moderna, de modo a orientar os estudantes à realização de múltiplas escolhas (RAMOS, 2008, p. 2).



Confirmando esta nova tendência, o estudo de Pacheco (2012) considera que a concepção de Educação Profissional Técnica de Nível Médio que tem como referência a noção de Ensino Integrado, deve ser diferenciada em relação ao modelo anterior de Ensino Médio Técnico que foi configurado através do Decreto nº 2.208/1997, durante o governo de FHC. Sendo assim:

[...] deve ser rejeitada a concepção que vê a educação como **salvação do país** e a EPT como porta da **empregabilidade**, entendida como condição individual necessária ao ingresso e permanência no mercado de trabalho, de responsabilidade absoluta dos trabalhadores. Isso significa desmistificar a pretensa relação direta entre qualificação e emprego, fortemente disseminada pela mídia e assumida pelo Governo Federal de 1994 a 2002, como eixo das políticas públicas de trabalho, contribuindo para a atual exploração da oferta de cursos privados de educação profissional (PACHECO, 2012, p. 57, grifo do autor).

O significado da formação humana integral remete essencialmente a superação do modelo anterior de EPT com todas as suas mazelas (empregabilidade, formação precarizada, neotecnicismo, por exemplo). Neste sentido, afirma-se que:

A ideia de formação integrada sugere superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão em sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. Como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente a sua sociedade política. Formação que, neste sentido supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos (FIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005 apud PACHECO, 2012, p. 58).

Considerando o sentido da formação integrada proposta por estes autores e confrontando-o com o sentido da lógica de funcionamento do PRONATEC percebemos como este programa governamental representa uma negação dos princípios da integração na EPT, pois, efetivamente na sua concepção e

implementação propõe princípios e diretrizes de execução que contradizem a proposta alternativa de um modelo de ensino médio técnico integrado.

A primeiro desses princípios do PRONATEC se refere a noção de qualificação com foco no desenvolvimento de competências. Consequentemente, a qualificação volta-se para a finalidade de garantir a empregabilidade:

A qualificação enquanto competência, se apresenta como proposta de formação para o desemprego. Uma qualificação que promove a criação de exército de trabalhadores de reserva, ao mesmo tempo que fomenta um novo mercado de consumo, por meio de cursos de qualificação técnica. A qualificação fragmentada dimensionalmente, foi reduzida apenas a uma dimensão técnica quando travestida pela noção de competências. Perdeu a sua dimensão social ao ser incorporada pela sociedade apenas como aquisição de noções técnicas (GERALDINO, 2015, p. 154).

O segundo princípio do PRONATEC está relacionado à manutenção da dualidade no ensino e da fragmentação por meio de cursos concomitantes, condensados no Guia PRONATEC de Cursos FIC. A concomitância reforça na prática cotidiana a dualidade, ou seja, a tendência a fragmentação, apesar de a legislação e o projeto pedagógico apontarem no sentido da unificação dos conhecimentos, específico e geral:

A oferta de cursos técnicos na forma concomitante é considerada como articulada ao Ensino Médio: os alunos realizam este em um estabelecimento de ensino público em determinado turno, mediante uma matrícula e, em outro turno e geralmente em instituição de ensino diferenciada, outra matrícula é efetuada para o curso técnico. A legislação educacional prevê convênio ou acordos de intercomplementaridade com planejamento e desenvolvimento de projeto pedagógico unificado para o EM e os cursos técnicos concomitantes. No entanto, de uma forma geral, o trabalho pedagógico conjunto não se desenvolve em torno de um projeto unificado, mas de currículos separados, realizados de forma que o conhecimento geral e o específico não se integram (GERALDINO, 2015, p. 185).

A predominância no PRONATEC de cursos sob o regime de concomitância é complementada pela disseminação *via* Guia PRONATEC FIC de cursos de curta duração. “A ênfase dada aos cursos de curta duração (Formação Inicial e Continuada)

é [...] quase três vezes maior do que a quantidade de cursos de nível técnico” (JUNG; SILVA, 2014, p. 16). Para Jung e Silva (2014) a qualidade desses cursos pode ser considerada como duvidosa, servindo a outros interesses situados no campo da ideologia:

A quase totalidade dos cursos de curta duração suscita a dúvida sobre o tipo de formação que está sendo oferecida para esse público em tão diminuta carga horária. Como é possível observar, o público-alvo dos cursos de curta duração são os jovens e os trabalhadores pouco escolarizados, uma vez que para cursar o nível técnico é preciso estar cursando ou concluído o ensino médio. Depreende-se disso que a formação oferecida para esse público aproxima-se mais de uma estratégia de manutenção do consenso em torno da ideologia dominante do que de fato, uma educação que vise superar as contradições de classe até aqui apontadas (JUNG; SILVA, 2014, p. 17).

Neste contexto de consenso mencionado pelas autoras em torno da ideologia dominante poderíamos situar os interesses empresariais no aumento do estoque de um exército de reserva de trabalhadores, como já foi mencionado por Geraldino (2015), além da aquisição desses trabalhadores minimamente treinados e adaptados aos postos de trabalho nos quais são requeridas atitudes comportamentais com base em competências vinculadas essencialmente ao “saber-fazer”. Por parte do Governo Federal de viés neodesenvolvimentista/neopopulista o consenso pode se materializar em torno do projeto nacional de desenvolvimento com base no fortalecimento do mercado interno e do consumo, inclusão social e elevação de renda, democratização e no plano internacional, inserção do país na globalização em condições aparentemente mais vantajosas.

Ainda em relação a preferência dada aos cursos de curta duração, Costa considera (2015) o aspecto da formação essencialmente voltada para o treinamento, bem como, para o atendimento da demanda específica por habilidades relacionadas a produção de bens e consumo. Em contrapartida, a porcentagem de cursos com carga horária mais elevada corresponde apenas a menos de um terço do total de cursos ofertados no PRONATEC:

O que se verifica, no período de 2011 e 2013, é a oferta de 3.957.759 vagas na modalidade FIC (ver tabela 7), que têm como característica a sua curta

duração, que varia de 160 a 400 horas. Assim, é possível afirmar que proposta do PRONATEC de concentrar a oferta de vagas em cursos de curta duração se opõe aos interesses da classe trabalhadora por desenvolver atividades centradas no treinamento. Esta, no entanto, é uma tendência que se deveu a generalização do emprego diretamente produtivo da ciência, razão pela qual são estimuladas “atividades de formação técnico-profissional que visam ao desenvolvimento de habilidades específicas voltadas para sua aplicação direta na produção de bens e, mais contemporaneamente, de serviços” (NEVES e PRONKO, p. 28, 2008) [...]. Em termos percentuais, considerando o total de vagas do PRONATEC previstas para o período de 2011 a 2013, constata-se que 70,05% destas concentraram-se em cursos na modalidade FIC [...]. Por outro lado, foram ofertadas apenas 29,95% ou 1.665.478 vagas em cursos técnicos, cuja duração mínima é de pelo menos 800 horas (COSTA, 2015, p. 95).

O terceiro princípio diz respeito à sujeição dos itinerários de formação e de perfil de qualificação profissional aos interesses/demandas do capital e das frações de classes disputam e compõem o bloco de poder:

As perspectivas economicistas e assistencialistas em relação à qualificação e à formação profissional dos trabalhadores e dos jovens estudantes/trabalhadores da escola pública, compreendidas no âmbito de uma política de inserção social no “desenvolvimento” do país reforçaram a constituição do PRONATEC. Sua legislação foi produzida de acordo com a concepção que articula educação e desenvolvimento econômico, envolvendo interesses políticos, econômicos e sociais em disputa e revelando quais as forças políticas representadas por organismos, instituições, movimentos e organizações civis que foram ouvidas na correlação de forças presentes no Estado (SALDANHA, 2016b, p. 187-188).

Buscando privilegiar e contemplar os interesses de diversas forças políticas e sociais, constituiu-se na empreitada do PRONATEC uma extensa rede de parcerias, que inclui o Sistema S, ONG's, Escolas Particulares, Rede Federal de Ensino Técnico e Estados e Municípios. Para acomodar diversos interesses, convenientemente foram feitos ajustes na legislação do referido programa:

A Lei do PRONATEC sofreu inúmeras complementações e alterações através de Portarias, Resoluções, Editais e Decretos. A Lei nº 12.816/2013 incorporou novos beneficiários e ampliou a participação de instituições privadas e públicas de Ensino Superior, de instituições de Educação Profissional Tecnológica e de fundações públicas de direito privado para a oferta de cursos técnicos na forma subsequente ao EM conhecidos como os “pós-médios”. O Programa, que inicialmente destacou a participação do Sistema S e possibilitou também a oferta pelas instituições federais, atendeu

posteriormente os interesses dos empresários da educação para a sua entrada neste “mercado de formação profissional”, funcional à acumulação capitalista, criando o consenso necessário em torno do Programa (SALDANHA, 2016b, p. 188).

Finalmente, deve-se considerar também que a implementação do PRONATEC, utilizando um grande montante de recursos públicos voltados para a valorização de cursos concomitantes, além de negar os princípios da integração contribui também para o esvaziamento dos cursos nessa modalidade, como o Ensino Médio Integrado e o PROEJA, em cujas experiências se constrói uma proposta alternativa de integração:

O PRONATEC, ao priorizar a ampliação da formação profissional concomitante ao Ensino Médio público, caminha na direção oposta à concepção de integração entre Ensino Médio/Educação Profissional técnica no âmbito das políticas da EPTNM e as de EM, fragmenta os recursos públicos, não enfrenta as causas do problema da qualidade na escola pública, além de não promover o pleno acesso aos jovens alunos trabalhadores (SALDANHA, 2016b, p. 190).

De uma forma conclusiva, pode-se afirmar que o PRONATEC no seu caráter de imediatismo despontou no cenário das políticas de Educação Profissional como um “rolo compressor” que atropelou outras políticas de Educação Profissional (PROEJA, PROJOVEM, Ensino Médio Integrado) tornando-se hegemônico ao ponto de se questionar se não estaria em curso um processo de “pronatecização” da EPT de nosso país. Ressalta-se que tal processo trouxe no seu bojo elementos que tendem a se generalizar notadamente no cenário da educação técnico-profissional em nosso país, inclusive no cotidiano dos Institutos Federais de Educação Profissional: a) expansão das parcerias público-privadas (PPPs); b) difusão/propagação do modus operandi de gerenciamento, organização curricular e perfil de qualificação formulado e operacionalizado a partir Sistema S; c) o conceito de “descentralização” como base dos processos operacionais dos programas e cursos de qualificação, mesmo em instituições públicas; d) implementação do princípio do “quase-mercado”, com base nos critérios de avaliação dos organismos do Estado e ampliação das parcerias com o Terceiro Setor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definiu-se como objeto de estudo desta tese a tarefa de analisar o PRONATEC como programa destinado à Educação Profissional, destinado a atender às demandas do ciclo neodesenvolvimentista por mão de obra qualificada, iniciada no governo Lula e que se estendeu até a metade do primeiro governo de Dilma Rousseff. Dessa forma, a referida tese se propôs a analisar a gênese e implementação deste programa de qualificação, porém buscando evitar a fórmula recorrente de estudo das políticas públicas a partir da definição e identificação do público-alvo, dos objetivos do programa, a da definição de uma agenda e avaliação dos resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade. Em sentido contrário, buscamos entender a dinâmica que originou o PRONATEC a partir da análise das condicionantes econômicas, político-ideológicas e institucionais que determinaram a concepção desse programa governamental no âmbito do ensino técnico-profissional

Para tanto, foram definidos os objetivos a serem atingidos ao longo desta pesquisa. Assim, determinou-se como objetivo geral a tarefa de analisar os condicionantes econômicos, político-ideológicos e institucionais que determinaram a concepção e a implantação do PRONATEC na esfera do ensino técnico-profissional. E a partir deste, foram delimitados três objetivos específicos. O primeiro deles foi caracterizar o processo de gênese e construção do PRONATEC e os seus desdobramentos para as diretrizes educacionais do ensino técnico-profissional. O segundo objetivo buscou identificar o conceito de qualificação presente nas diretrizes do PRONATEC. E o terceiro desses objetivos se referiu à tarefa de analisar as possíveis relações entre o conceito de qualificação presente no PRONATEC e o conceito de qualificação vinculado ao modelo das competências.

Considerou-se inicialmente que, numa perspectiva reducionista, seria possível caracterizar o PRONATEC como uma política pública de grande envergadura no que refere à ampla alocação de recursos e de um variado espectro de parceiros (rede federal de EPT, redes de instituições de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, Sistema S, instituições privadas de ensino, ONGs). Também chamou a atenção o movimento de ampliação da rede física de Educação Profissional, bem como a quantidade de profissionais arregimentados para o ousado esforço de

ampliação do contingente de trabalhadores e estudantes qualificados e/ou requalificados nos cursos ofertados pelo referido programa. No entanto, quando foi lançado um olhar mais apurado, foi possível identificar contradições e mazelas presentes no PRONATEC que não poderiam deixar de compor uma avaliação do referido programa para além da simples rotulação de uma política pública, formulada por um governo de perfil progressista, que estaria se propondo a executar um projeto de inclusão social como resposta às décadas de políticas governamentais elitistas, que apenas replicavam o velho esquema de exclusão social para a maioria da população de nosso país.

Por conseguinte, um importante aspecto que deveria ser resgatado se refere à conotação do governo que gestou o PRONATEC e outras políticas educacionais e sociais de perfil compensatórios. Por isso, objetivando identificar as condicionantes econômicas que interferiram na criação do PRONATEC, o capítulo 2 da tese analisou a trajetória econômica de nosso país, focando especialmente: no insucesso das políticas econômicas heterodoxas de combate à inflação do final dos anos de 1980, representada emblematicamente pelo Plano Cruzado; na implantação do ideário neoliberal por meio do Plano Real, do governo FHC; na discussão dos aspectos da política neodesenvolvimentista do governo de Lula, comparando-a com outros ciclos desenvolvimentistas das décadas anteriores (Nacional-desenvolvimentismo e Milagre Econômico); na discussão da política econômica do governo Dilma, levando-se em conta o aspecto de início da crise do Modelo Neodesenvolvimentista, até o final do primeiro mandato da referida presidenta; e também na análise do processo de avanço da Reestruturação Produtiva em nosso país, no decorrer da década de 2000 e paralelo ao ciclo de crescimento neodesenvolvimentista do governo de Lula. Porém, considera-se como elemento mais importante deste capítulo a caracterização do modelo econômico lulo-petista da década de 2000 como uma modalidade de “Desenvolvimentismo às avessas”, assim definido por Reinaldo Gonçalves. Ou seja, uma modalidade de desenvolvimentismo que não rompeu com o Modelo Liberal Periférico (MLP) implantado no governo de FHC, e que manteve as estruturas básicas da dependência econômica do país (desindustrialização, reprimarização das exportações, dependência tecnológica, desnacionalização, vulnerabilidade externa, dominação financeira), representando uma forma de inserção passiva e dependente

do Brasil no contexto da Globalização. Portanto, o neodesenvolvimentismo dos governos de Lula e Dilma, desde a sua origem apresentava importantes elementos de vulnerabilidade econômica e de não-ruptura em relação ao modelo neoliberal.

No capítulo 3 foram identificadas as condicionantes políticas que contribuíram para a ascensão do governo lulo-petista. Concluiu-se que a ascensão de Lula e do PT representou a formação de um governo de coalizão política reunindo uma aliança político-partidária composta por um leque de partidos desde a esquerda, centro-esquerda, e alcançando até partidos de direita, sendo que esta ampla aliança de partidos foi representativa de variados setores, tais como o capital financeiro, empresários do agronegócio e de exportação de *commodities*, industriais nacionais e o setor multinacional e transnacional.

Considerou-se também que, em virtude de sua origem de esquerda, tanto Lula quanto o seu partido (PT) tiveram o apoio de parcelas expressivas do movimento sindical e dos movimentos sociais representativos dos setores sociais historicamente excluídos de nosso país. Portanto: como conciliar os diversos interesses divergentes no interior do governo e de sua base político-ideológica de apoio?

A dificuldade inicial para a conciliação desses interesses divergentes dentro de um governo de coalizão foi solucionada pelo acionamento de dispositivos de negociação a partir da matriz neopopulista, utilizando elementos como o carisma do presidente Lula, reforçado pelo seu histórico vinculado a uma origem pobre, nordestina e de luta no movimento sindical no enfrentamento contra o Regime Militar. Também pesou o seu estilo de conciliação e arbitragem de conflitos para a resolução das divergências internas no interior do bloco no poder, personificando uma variante do presidencialismo de coalizão e de comportamento populista.

No entanto, paralelo ao avanço e consolidação do neopopulismo lulista, processou-se no Brasil uma das etapas daquilo que David Maciel identificou como a versão nacional de uma Revolução Passiva, na qual as elites, desde o final da Ditadura Militar, conseguiram enquadrar as oposições, retirando delas qualquer possibilidade mais remota de mudanças estruturais mais profundas e radicais. Este enquadramento primeiramente atingiu o antigo MDB e depois o PMDB; alcançou o PSDB e, nas últimas duas décadas provocou o “transformismo” do PT e de Lula, de um partido de esquerda para um partido de linha socialdemocrata, portador de um



reformismo fraco e de forte apelo neopopulista. Por conseguinte, a versão de Lula e do PT que chegou ao poder em 2002 foi uma versão atenuada e domada do “velho PT de luta”, outrora mais radical e mais à esquerda, do início da década de 1980. Dessa forma a linha programática do PT e do presidente Lula, ao longo da década de 2000, incorporou uma versão de projeto nacional de desenvolvimento econômico-social de conciliação de classes, contemplando os interesses do agronegócio, de setores da indústria nacional e uma forte presença do capital financeiro e do capital transnacional, mesclado com um projeto reformista de inclusão social, buscando também o apoio de setores populares historicamente excluídos dos projetos anteriores de desenvolvimento nacional.

Em resumo: do ponto de vista político-econômico, o governo de Lula manteve as estruturas básicas do modelo neoliberal, devidamente estruturado no período de FHC por intermédio da implantação do Plano Real e da Reforma Neoliberal do Estado, porém acrescentando mecanismos de fomento à retomada do crescimento econômico, incentivo ao crédito e ao consumo, além da ampliação de políticas sociais compensatórias e de geração de renda. Tudo isto em torno do projeto neodesenvolvimentista, que tentou conciliar os interesses do capital (financeiro e bancário, industriais, agronegócio e exportação de *commodities*, multinacionais) com os interesses de ampliação de crédito para a classe média, programas sociais compensatórios para o precariado, e ainda garantir a inserção do país na dinâmica da economia globalizada.

No capítulo 4 desta tese, buscando identificar os condicionantes institucionais e ideológicos que influenciaram as políticas públicas educacionais em nosso país (incluindo o PRONATEC), foi realizado um resgate histórico-crítico das referidas políticas educacionais sob a influência da hegemonia ideológica do neoliberalismo. Constatou-se que durante o governo de FHC, em consonância com as propostas de reformas dos organismos internacionais, foram implantadas reformas educacionais, inclusive na esfera da Educação Profissional Técnica (EPT), com a criação do PLANFOR e com o Decreto nº 2.208/1997, que instituiu a concomitância e reeditou a dualidade entre o ensino médio e o ensino profissional. Sob inspiração da ideologia do neoliberalismo, noções como privatização, descentralização, empregabilidade,

competências e habilidades, neotecnicismo, foram introduzidas e aplicadas na concepção e operacionalização das políticas públicas de Educação

Também no referido capítulo, concluímos que a ascensão de Lula ao poder não representou uma efetiva ruptura no campo da institucionalidade em relação às reformas neoliberais. Apesar da elaboração e implementação de várias políticas educacionais de caráter compensatório e focais, com base nos princípios de inclusão social e democratização dos direitos - como nos casos do PROEJA, do PROJOVEM - e da criação do Decreto nº 5154/2004, que instituiu o Ensino Médio Técnico Integrado, além da ampliação da Rede Federal de Educação Técnica Profissional, também se percebeu que ao longo do governo de Lula as concepções neoliberais foram mantidas, especialmente no que se refere à questão da coexistência pacífica do Estado com o setor privado. Notadamente, entendemos que esta relação pode ser explicada a partir do comportamento neopopulista do presidente, no sentido de gerenciar conflitos entre as frações de classe no interior do bloco de poder e também em relação à sua base social de apoio político-eleitoral (movimentos sociais urbanos e rurais, burocracias dos sindicatos e centrais sindicais, categorias de trabalhadores com histórico de organização sindical, parcelas do proletariado atendidas pelos programas sociais). Isto em parte explica a “política de zigue-zague” adotada por seu governo no que se refere aos encaminhamentos das políticas educacionais.

No final do capítulo 4, foi analisada a trajetória das políticas de educação no governo de Dilma Rousseff percebendo-se elementos de continuidade e aprofundamento das diretrizes neoliberais como base de fundamentação dos programas e políticas de governo destinados à área educacional, no âmbito da Educação Profissional. Predominou no governo de Dilma a expansão da lógica do público-privado, a mercantilização do ensino profissional, com maior ingerência ou intervenção do setor empresarial na esfera da educação pública e no MEC. Tal ingerência se fez mais presente através da maior disseminação das ideias de neogerencialismo, neotecnicismo e meritocracia.

Tendo como referência a dinâmica de transformações econômicas, políticas, institucionais e ideológicas discutidas nos capítulos 2, 3 e 4, tornou-se possível compreender as condicionantes de natureza econômica, político-ideológicas e institucionais que geraram o PRONATEC. Neste sentido, conclui-se que o

PRONATEC, em sua concepção e origem, esteve inserido numa dinâmica de combinação de fatores: a) “desenvolvimentismo às avessas”, no plano econômico; b) conjuntura político-ideológica marcada por uma “revolução passiva” reconfigurada através de uma modalidade de “hegemonia às avessas” e personificada no estilo neopopulista, pautado no estilo conciliador e carismático do Lulismo; c) continuidade da expansão e hegemonia dos fundamentos do ideário neoliberal, no plano ideológico e institucional das políticas educacionais.

No capítulo 6, foi discutido e analisado o PRONATEC a partir dos seguintes recortes: a) a origem do PRONATEC e o seu marco regulatório legal; b) a discussão em torno dos paradigmas ligados à globalização e ao ideário neoliberal que influenciaram as políticas educacionais em nosso país nas últimas décadas, inclusive o PRONATEC; c) a reflexão em torno do perfil de qualificação presente nos cursos do PRONATEC.

A estruturação do capítulo 6 buscou analisar o referido programa governamental tendo como referência a segunda questão norteadora que surgiu no decorrer do desenvolvimento da pesquisa: O que é o PRONATEC? Como se constituiu? E o que o sustenta?

Objetivando responder a essa indagação no sexto capítulo, constatou-se que o programa em questão foi concebido para atender às demandas de formação massiva de mão de obra qualificada. Dessa forma, concluímos que o PRONATEC na sua essência representa:

1) No plano do discurso ideológico do governo de Dilma, a criação do PRONATEC foi justificada como uma resposta imediatista aos apelos do suposto “apagão” de mão de obra demandado pela expansão econômica do neodesenvolvimentismo lulista. Ou seja, o objetivo seria atender, em caráter de urgência, a demanda por trabalhadores qualificados por parte do setor empresarial. No entanto, uma avaliação mais detalhada desse cenário nos remeteu à conclusão de que este programa de qualificação contempla bem mais a perspectiva de formação de um perfil de trabalhador flexível e multifuncional para um mercado nacional, no qual avança a reestruturação produtiva e a precarização do trabalho, especialmente representado pelo aumento das terceirizações;

2) No âmbito político-ideológico também é possível afirmar que o PRONATEC representa a replicação ou reprodução do modelo de políticas públicas que visa a conciliação de interesses de frações de classe e de grupos sociais de pressão. Sendo assim, o PRONATEC busca conciliar os interesses do setor privado, do Sistema S, da Rede Federal de Ensino Técnico-Profissional, das redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, das entidades representativas da sociedade civil (ONGs, associações), além de pretender o atendimento à demanda por políticas sociais de inclusão de determinados segmentos dos movimentos sociais (quilombolas, mulheres, agricultores, aquicultores, etc.) e das camadas sociais historicamente excluídas das políticas governamentais;

3) No âmbito institucional e ideológico, o PRONATEC representa a reafirmação e consolidação, na esfera das políticas públicas, do ideário do Estado Gerencialista, que se guia pelos princípios de racionalização e gestão de recursos, produtividade, metas e objetivos, fortemente influenciado pelas diretrizes neoliberais dos organismos internacionais, como por exemplo, os princípios de qualidade, equidade e eficiência. Da mesma forma, verifica-se no PRONATEC o esvaecimento das fronteiras entre o público e o privado por meio da descentralização das ações governamentais, quando o governo permite a execução das ações em parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil, transferindo assim parte de suas responsabilidades e atribuições para o setor privado. No caso do PRONATEC, o governo garante o atendimento às demandas de interferência do privado sobre o público, quando estabelece a estruturação do Programa em parceria com ONGs, estados, municípios, Distrito Federal, Sistema S e instituições privadas de ensino, inclusive através do repasse de recursos financeiros públicos para o setor privado;

4) No que se refere à questão da formação/qualificação proposta nos cursos de Formação Inicial e Continuada do PRONATEC, constatou-se a preferência pelos cursos de formação aligeirada e de curta duração, no regime de concomitância, numa combinação de noções de competências e habilidades de caráter reducionista, que priorizam essencialmente o “saber-fazer”. Também se observa na qualificação ofertada nos cursos do PRONATEC a influência do Modelo das Competências e do Neotecnicismo, principalmente no que se refere ao trabalho de moldar os comportamentos, as atitudes e a subjetividade do trabalhador, no sentido de

internalizar noções de proatividade, flexibilidade, polivalência, empregabilidade e empreendedorismo.

Em síntese, é possível afirmar que o PRONATEC, inserido no contexto de predominância do modelo de acumulação flexível, reestruturação produtiva, mundialização/globalização do capital e hegemonia neoliberal, foi concebido como alternativa imediatista de resposta às novas demandas do ciclo de expansão econômica neodesenvolvimentista, iniciado no governo Lula, e que entrou em crise no final do governo de Dilma Rousseff. Também representa a reafirmação do receituário neoliberal, já que reproduz, em sua dinâmica de concepção e funcionamento, os preceitos de empregabilidade, da dualidade no ensino por meio da estruturação de cursos sob o regime de concomitância, e os fundamentos do Neotecnicismo. Sendo assim, prioriza a oferta de cursos de curta duração, que tendem a fornecer formação precarizada para postos de trabalho precarizados, encaminhando os alunos egressos para o processo de inclusão excludente, reduzindo assim as perspectivas de formação de cidadãos críticos e o acesso democrático ao amplo conhecimento. Em contrapartida, os cursos do PRONATEC privilegiam essencialmente as noções de conhecimento utilitarista, bem como a geração e reprodução de uma grande massa de produtores-consumidores, para que se encaixem no modelo vigente de organização toyotista.

Portanto, é possível considerar que o PRONATEC, em sua síntese e razão de existência, tornou-se um instrumento de mediação político-ideológica dos interesses convergentes do governo petista, em torno do seu projeto de poder neodesenvolvimentista-neopopulista, - mera representação de um reformismo fraco - com setores empresariais interessados na ampliação do exército de reserva de trabalhadores minimamente qualificados, mas com comportamentos enquadrados, ajustados e comprometidos com as exigências das empresas.

No final das contas, o PRONATEC tornou-se pragmaticamente a “menina dos olhos” do Governo Federal, uma vez que lhe rendeu um vantajoso *marketing* político e dividendos eleitorais, e ao mesmo tempo tornou-se a “galinha dos ovos de ouro” para a iniciativa privada (Sistema S, escolas particulares), para ONGS e para os governos estaduais e municipais, em decorrência do enorme aporte de recursos

financeiros e incentivos repassados aos parceiros desta “cruzada santa” em favor da “qualificação, inclusão e democratização” para os trabalhadores nacionais.

Não obstante tenha-se chegado a essas conclusões, certamente a temática envolvendo o PRONATEC não se esgotou. Percebe-se a necessidade de estudos que se detenham em algumas questões cruciais, tais como: Até que ponto a evasão e a reprovação podem comprometer o futuro do PRONATEC? Qual o rumo tomado pelos egressos do PRONATEC? Desemprego? Subemprego? Terceirização? Mercado informal? Empreendedorismo? Como fica o PRONATEC diante do cenário recente de crise econômica? Como fica o PRONATEC no cenário de um novo governo de conotação político-ideológica diferenciada em relação aos governos do PT?

Nesse sentido, considera-se necessário o aprofundamento de estudos referentes à questão dos diversos interesses que atravessam os itinerários de concepção e implementação de planos de qualificação e que se valem de discursos como o "problema do apagão de mão de obra", frequentemente proferido pelos setores do capital, ou o discurso do "acesso ao emprego" como demanda dos trabalhadores, que acabam por reforçar um "mercado da formação", que de certa maneira serve para legitimar políticas de empregabilidade e ações educativas de caráter assistencialista.

Essas são algumas das indagações que remetem a novas pesquisas sobre este programa de governo. Talvez, semelhante à “caixa de Pandora”, o PRONATEC ainda possa reservar muitas surpresas e também inúmeras desventuras para os rumos da Educação Profissional em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação Produtiva, Novas Qualificações e Empregabilidade**. In: ALVES, Giovanni. *Dimensões da Reestruturação Produtiva – Ensaios de sociologia do trabalho*: (Ed. Práxis), 2007. Disponível em: <[http://giovannialves.org/Capitulo%2010\\_texto.pdf](http://giovannialves.org/Capitulo%2010_texto.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Desenvolvimento: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

AMARAL, Oswaldo E. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores: entre 1995 e 2009**. 1. Ed, - São Paulo: Alameda, 2013.

AMADEO, Javier. **Ideias econômicas e poder político**. Teoria & sociedade nº 17. – Jan./-jun. de 2009. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23333\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23333_Cached.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ANTUNES, Ricardo. **A nova Morfologia do Trabalho, suas Principais Metamorfoses e Significados: um balanço preliminar**. In: GUIMARÃES, Cátia (Org.). *Trabalho, Educação e Saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS*. Rio de Janeiro: EJSJV, 2010.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. **A educação no governo Lula**. - São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

BARROS, Edgard Luiz de. **Os Governos Militares**. São Paulo: Contexto, 1991. (Coleção Repensando a História).

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea04.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BAUER, Adriana. **Do Direito à Educação à Noção de Quase-Mercado: Tensões na Política de Educação Básica Brasileira**. RBPAE – v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19272/1119>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BLOG DO PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego**. 2011. [on line]. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-ao-emprego>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura do 7º Encontro Nacional da Indústria (Enai) - balanço do Pronatec**. 2012. [on line]. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-do-7o-encontro-nacional-da-industria-enai-balanco-do-pronatec-brasilia-df>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura do Pronatec. Belo Horizonte/MG**. 2013. [on line]. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-de-alunos-do-pronatec-1>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura do Pronatec**. 2014. [on line]. Disponível em: <[http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/copy\\_of\\_discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-do-pronatec](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/copy_of_discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-do-pronatec)>. Acesso em 10 jun. 2016.

BOITO Jr, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.

BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. **Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o parágrafo 2º e os artigos 39 a 42 da Lei 9.934, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2014.



\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CEB Nº. 3, de 26 de junho de 1998.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03\\_98.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB nº 16/1999, de 05 de outubro de 1999.** Trata das Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional de Nível Médio. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf\\_legislacao/tecnico/legisla\\_tecnico\\_parecer1699.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_parecer1699.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 5.154/2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CES Nº 277/2006.** Proposta de reorganização da educação profissional e tecnológica de graduação, segundo uma nova metodologia que reúne os cursos em grandes eixos temáticos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces277\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces277_06.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB Nº 11/2008.** Proposta de instituição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/pceb011\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/pceb011_08.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos Nº 19/MEC/MTE/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011a.** Proposta de Projeto de Lei que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis nºs. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e n. 10.260, de 12 de julho de 2001, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2011/19-mec%20mte%20mf%20mp%20mds.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2011/19-mec%20mte%20mf%20mp%20mds.htm)>. Acesso em 16 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011b.** Institui a Rede e-Tec Brasil. Diário Oficial da União, 27 out. 2011b. 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)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011c.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao

Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 out. 2011c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria nº 1.568, de 3 de novembro de 2011d.** Aprova o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria\\_1568.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_1568.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. MEC. **Resolução CD/FNDE nº 4 de 16 de março de 2012a.** Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/res\\_fnde\\_04\\_160312.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/res_fnde_04_160312.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Presidência da República. Medida Provisória nº 593, de 5 de dezembro de 2012 b.** Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1082200.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **PNQ- Plano Nacional de Qualificação. Termo de Referência.** Aprovado por meio da Resolução nº 696/2012c. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Termo-de-Refer%C3%Aancia-1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria Nº 160, de 5 de março de 2013 a.** Dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, e dá outras providências. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria1\\_160\\_050313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria1_160_050313.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria Nº 161, de 6 de março de 2013b.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria\\_161\\_060313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_161_060313.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria Nº 168, de 7 de março de 2013c.** Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port\\_168\\_070313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_168_070313.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 12 de março de 2013d.** Altera a Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000006&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE nº 7, de 20 de março de 2013 e.** Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos serviços nacionais de aprendizagem, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000007&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000007&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 26 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE nº 8, de 20 de março de 2013f.** Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013. Disponível: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000008&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria Nº 362, de 26 de abril de 2013 g.** Dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria\\_362\\_26042013.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_362_26042013.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.816, de 5 de Junho de 2013 h.** Altera as Leis nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de

veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria SETEC/MEC no. 20, de 27 de junho de 2013i.** Dispõe sobre a tabela de cursos técnicos para oferta na forma subsequente por intermédio da Bolsa-Formação estudante e correlação com cursos de graduação. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria\\_20.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_20.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FDE nº 30, de 5 de julho de 2013 j.** Estabelece procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante às mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000030&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000030&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 24 jan. 2105.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria Nº 1.007, de 9 de outubro de 2013 I.** 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](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_1007_09102013.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FDE nº 39, de 10 de outubro de 2013m.** Altera a Resolução CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013. Disponível: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000039&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000039&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 25 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FDE nº 50, de 11 de dezembro de 2013n.** 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 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000050&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000050&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=CD/FNDE/MEC)>.

[co&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000050&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FN DE/MEC](#)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria SETEC/MEC N° 01, de 29 de janeiro de 2014a.** Altera a Portaria SETEC/MEC n° 20, de 27 de junho de 2013, que aprova a Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port\\_setec\\_01\\_2014\\_tab\\_map.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_setec_01_2014_tab_map.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. MEC. **Portaria N° 701, de 13 de agosto de 2014b.** Altera a Portaria MEC n° 160, de 5 de março de 2013, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/port\\_701\\_130814.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/port_701_130814.pdf)>. Acesso em:

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal.** Pesq. Plan. Econ., Rio de Janeiro, v.21, p. 3-24, abril 1991.

\_\_\_\_\_. **Estado, aparelho de Estado e sociedade civil.** Brasília: ENAP, 1995. 28 f. (Texto para discussão, 4). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/523>>. Acesso em: 23 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28 (1), dez. 2007. p. 47-71. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.26.Doen%EAHolandesa.15deze mbro.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. **Doença holandesa e desindustrialização.** Valor Econômico, 25 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25.Doenca\\_holandesa\\_e\\_desi ndustrializacao.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25.Doenca_holandesa_e_desi ndustrializacao.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Desprotecionismo e desindustrialização.** Revista Valor Econômico, São Paulo. 29.3.2012. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/2012/97.Desprotecionismo-Valor.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente.** Novos estud. – CEBRAP, no. 95, São Paulo, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n95/01.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **A construção política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência**. 2. ed. - São Paulo: Editora 34, 2015.

BUONICORE, Augusto César. A formação do Estado Burguês no Brasil: "O pressuposto teórico: O Estado para o marxismo". In: COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e Formação do Estado Brasileiro**. 2. ed. ampl. - São Paulo: A. Garibaldi-UCG, 2004.

CANO, Wilson. **A Desindustrialização no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3235&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3235&tp=a)>. Acesso em: 25 set. 2015.

CAIRES, Vanessa Guerra; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Educação Profissional Brasileira: Da Colônia ao PNE 2014-2024**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

CARNEIRO, Gabriela de Oliveira Piquet. **A nova maioria: Determinantes do apoio político ao Neopopulismo na América Latina**. 2009. 157 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Keynes e o Brasil**. Econ. soc. vol.17, no. Spe., Campinas, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17nspe/03.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional. Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. -Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em:<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD\\_1919.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2016.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, Redefinição do Estado Nacional e seus Impactos In: LOMBARDI, Claudinei (Org.). **Globalização, Pós-Modernidade e Educação: História, Filosofia e temas Transversais**. 3. ed. - Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e Aprendizado: A História da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fábio... et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. (2007), "A Qualificação Profissional como Instrumento de Regulação Social: Do PLANFOR ao PNQ". **Trabalho apresentado na 27ª Reunião Anual ..., 2004 - 27reuniao.anped.org.br**. Disponível em: <<http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t099.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia, dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. (Tradução Silvana Finzi Foá). - São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. – 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: dualidade e fragmentação**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/45/42>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **A Era das Diretrizes: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres**. Revista Brasileira de Educação v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a01v17n49.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Os riscos do PRONATEC para a Educação Técnica profissional**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 8, jan./jun.2011, p. 179-184. Brasília. Disponível em: <[http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/Pronatec\\_posicao\\_CNTE.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/Pronatec_posicao_CNTE.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

COSTA, Áurea de Carvalho. **As Relações entre Estado e Escola no Neoliberalismo: a função social da escola no Estado mínimo e as novas orientações às políticas educacionais**. – 1. ed. – Curitiba: Appris, 2013.

COSTA, Nívia Maria Vieira. **Educação e Trabalho: A Qualificação Profissional e a Elevação da Escolaridade nos cursos do PROEJA FIC, em Tucuruí – PA**. Jundiá: Paco Editorial, 2015a.

COSTA, Fernanda Cosme da. **O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e a educação escolar da classe trabalhadora**. Dissertação de Mestrado. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015b.

COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e Formação do Estado Brasileiro**. 2. ed. ampl. - São Paulo: A. Garibaldi-UCG, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O **segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v. 15, n. 12, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12412>>. Acesso em: 25/01/2015.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. – S. Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A.(Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**. 2. ed. – São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DEBRUN, Michel. **Gramsci: Filosofia, política e Bom Senso**. Campinas, SP: Editora da Unicamp; Centro de Lógica e Epistemologia, 2001.

DEL PINO, Mauro, Política educacional, emprego e exclusão. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. – São Paulo: Cortez: [Buenos Aires, Argentina] : CLACSO, 2002.

ELSTER, Jon. **Marx hoje**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. (Tradução Leandro Konder). 9. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. Disponível em: <https://professordiegodelpasso.files.wordpress.com/2016/05/engels-a-origem-da-familia-da-propriedade-privada.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2015.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. **Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: A pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira**. Trabalho Necessário, ano 10, nº 15, 2012. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.



FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais).

FERREIRA, Elisa Bartolozzi. Políticas educativas no Brasil no tempo de crise. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A.(Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autentica, 2009.

FIDALGO, Fernando; SANTOS, Neide Elisa Portes dos. **Certificação de competências: um olhar sobre a experiência de alguns países**. Trabalho & Educação. v. 12, nº 2, jul. /dez. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. **Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 49-62, out. 1999 (editado em fev. 2000). Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/ts/article/viewFile/12306/14083>. Acesso em: 27 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de.; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em <<http://unicamp.sibi.usp.br/bitstream/handle/SBURI/24549/S0101-73302012000200004.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

FRIEDMAN, Georges. **Problemas humanos do maquinismo industrial**. Buenos Aires. Editorial Sudamerica, 1956.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada: Políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. - São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação e Crise do Capitalismo Real**. 5.ed. - São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA; Maria; RAMOS; Marise. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula: Um percurso histórico controverso**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido.** Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17>>. Acesso em: 22 set. 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico.** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/A+forma%C3%A7%C3%A3o+d+o+cidad%C3%A3o+produtivo+a+cultura+de+mercado+no+ensino+m%C3%A9dio+t%C3%A9cnico/713da00a-e823-4d78-a085-74ee98dba3d5?version=1.3>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundamentos Científicos e Técnicos da Relação Trabalho e Educação no Brasil de Hoje. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo.** 1ª reimp. São Paulo: FIOCRUZ/EPSJV, 2007a. Disponível em: [http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/CAPITULO\\_7.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/CAPITULO_7.pdf). Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2328100.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas.** Belo Horizonte: Autentica, 2009.

\_\_\_\_\_. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa Educacional.** 12. ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório** – 11. ed. – S. Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório** – 16. ed. – S. Paulo: Cortez, 2012.

GALLINDO, Erica de Lima; FERES, Marcelo Machado; SCHROEDER, Nilva. O PRONATEC e o fortalecimento das políticas de Educação Profissional e Tecnológica. In: MONTAGNER, Paula Luís; MULLER, Herberto (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Número 24 (2015). Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011 e 2014.** Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/Caderno%20de%20Estudos%20Pronatec%20-%2024.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Caderno%20de%20Estudos%20Pronatec%20-%2024.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

GAMBOA, Silvio Sánchez. A Globalização e os Desafios da Educação no Limiar do Novo Século: Um Olhar desde a América latina. In: LOMBARDI, Claudinei (Org.). **Globalização, Pós-Modernidade e Educação: História, Filosofia e temas Transversais**. 3. ed. - Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009.

GANTOIS, Gustavo. “**Governo atinge meta e inaugura 214 escolas técnicas**”. Brasília: *R7 Notícias*, 27/12/2010. Disponível em: <http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/governo-atinge-meta-e-inaugura-214-escolas-tecnicas-20101227.html>. Acesso realizado em 10/02/2012.

GARCIA, Nilson Marcos Dias; Lima Filho, Domingos Leite. **Politecnia ou educação tecnológica: desafios ao Ensino Médio e à educação profissional**. In: 27<sup>a</sup>. Reunião Anual da ANPEd, 2004. Caxambu, Minas Gerais. Disponível em: <[http://27reuniao.anped.org.br/diversos/te\\_domingos\\_leite.pdf](http://27reuniao.anped.org.br/diversos/te_domingos_leite.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2014.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira. Ensino médio e educação profissional: breve histórico a partir da LDBEN nº 9394/96. In: In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Orgs.) **Reestruturação do ensino médio: propostas teóricas e desafios da prática**. 1. ed. Fundação Santillana, 2013.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: A desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**. 12. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. – (Coleção Estudos Culturais em Educação)

GERALDINO, Gustavo César Lopes. **Políticas Públicas de Qualificação para o Trabalho: O PRONATEC em discussão**. 2015. 174 f. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Maringá (PR). Maringá, 2015.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fábio... et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

\_\_\_\_\_. Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fábio... et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Avercamp, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. (Tradução: Carlos Nelson Coutinho). 3. ed. - Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. (Tradução Carlos Nelson Coutinho). 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Antônio Sandoval de; TONETO Júnior, Rudinei. **A Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

GUIMARÃES, Betânia Duarte. **Neo-tecnicismo no currículo por competências: a experiência da escola do SEBRAE**. 2004. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; EINDELWEIN, Karen (Orgs.). **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. - Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

GUIMARÃES, Cátia, e JÚNIA, Raquel. **“Pronatec: público e privado na educação profissional”**. Rio de Janeiro: *Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio*, 29/04/2011. Disponível em: <<http://www.epsiv.fiocruz.br/noticias/reportagem/pronatec-publico-e-privado-na-educacao-profissional>>. Acesso realizado em 09/02/2012.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. (Tradução: Idail Ubirajara e Maria Stela Gonçalves). 5. ed – São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo: história e implicações**. (Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves). São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fábio... et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

\_\_\_\_\_. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fábio... et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 4. ed. – Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1986.

\_\_\_\_\_. **A formação do Estado Populista na América Latina**. 2. ed. rev. ampl. - São Paulo: Editora Ática, 1989.

IANONI, Marcus. Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal. In: **IX ENCONTRO DA ABCP: Política e economia**, 2014, Brasília, DF. Disponível em: <<[http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403813818\\_ARQUIVO\\_MarcuslanoniIXENCONTRODAABCP.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403813818_ARQUIVO_MarcuslanoniIXENCONTRODAABCP.pdf)>>. Acesso em: 20 jan.2015.

IPEA. **PRONATEC: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional**. 1919. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 2014.

JUNG, Pâmela Regina; SILVA, Mariléia Maria da. **A Qualificação Profissional dos Jovens nos Moldes da Teoria do Capital Humano repaginada: Apontamento sobre o PRONATEC**. X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014. Disponível em: <[http://xanpedsul.faed.udesc.br/arg\\_pdf/887-1.pdf](http://xanpedsul.faed.udesc.br/arg_pdf/887-1.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

KOLISKI, José Luiz. **A qualificação profissional de encarcerados da Colônia Penal Agroindustrial do Paraná**. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 8ª reimpr. - São Paulo: Brasiliense, 2006.  
KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. (Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio). 7. ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino de 2º Grau: o trabalho como princípio educativo** – 3ª. ed. – São Paulo; Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. In: FERRETI, Celso João; SILVA Júnior, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N.(Orgs.) **Trabalho Formação e currículo: para onde vai a escola?** - São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. **Exclusão Incluyente e Inclusão Excludente: A nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e Trabalho**. Capitalismo, trabalho e educação, 2002 - ufpr.cleveron.com.br.<[http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP\\_104/exclusao\\_includente.pdf](http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP_104/exclusao_includente.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **A Educação Profissional nos anos 2000: A dimensão subordinada das políticas de inclusão**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial p. 877-910, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Da dualidade assumida à dualidade negada: O discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n.

100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2428100.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível?** Trab. Educ. Saúde, v. 5 n. 3, p. 491-508, nov.2007/fev.2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/tes/v5n3/09.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

KRÜGER, Valdelúcia Amaral. **As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores.** 2006. 217 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

LAZZARESCHI, Noêmia. **Trabalho ou emprego?** - São Paulo: Paulus, 2007.

LIBANEO, José Carlos. **Democratização da escola pública: A pedagogia crítico-social dos conteúdos.** 21. ed. - São Paulo: Edições Loyola, 2006.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA FILHO, Domingos Leite (org.). **Educação profissional: tendências e Desafios.** Curitiba, SINDOCEFET – PR, 1999.

\_\_\_\_\_. A feliz aliança entre educação, desenvolvimento e mobilidade social: elementos para uma crítica à nova roupagem do capital humano. In: **Trabalho e Educação** – vol. 12, nº 2 – jul./dez. – 2003. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/7351/5706>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

LIMA, Marcelo. **Problemas da Educação Profissional do governo Dilma: PRONATEC, PNE e DCNEMs.** Trabalho & Educação. Belo Horizonte, v.21, n. 2, p. 73-91, mai/ago 2012. Disponível em: <<http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/view/791>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **As contradições de um projeto de centro público de educação profissional.** Anais do II Colóquio Nacional - A Produção do Conhecimento em Educação Profissional. Natal: IFRN, 2013. Disponível em: <<https://ead.ifrn.edu.br/portal/wp-content/uploads/2012/coloquio/anais/eixo1/Marcelo%20Lima.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

LIMA, Marcelo; PACHECO, Zilka Sulamita Teixeira de Aguiar; FERREIRA, Ana Paula Ribeiro; MACIEL, Samanta Lopes. **O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI.** RBP AE - v. 32, n. 3, p. 871 - 885 set./dez. 2016. Disponível

em:<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/62188/39690>. Acesso em: 15 fev. 2017.

LIMA, Marcelo; FERREIRA, Ana Paula Ribeiro, MACIEL, Samanta Lopes; PACHECO, Zilka Sulamita Teixeira de Aguiar. **A promiscuidade entre o público e o privado na esfera da educação profissional e tecnológica no Brasil**. Disponível em: [http://www.canal6.com.br/x\\_sem2016/artigos/4A-09.pdf](http://www.canal6.com.br/x_sem2016/artigos/4A-09.pdf). Acesso em: 17 fev. 2017.

LIMA, Marcos Ricardo de. **PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: uma crítica na perspectiva marxista**. Revista Eletrônica da RET, Marília (S.P.), Ano VI, n. 11, 2012. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt1/pronatec.pdf>>. Acesso em: 25 jul.2014.

LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. 3. ed – Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; caçador, SC: UnC, 2009. (Coleção Educação Contemporânea).

LOPES, Walson. **PT: Crítica de sua trajetória política**. 1. ed. - Curitiba: Appris, 2016.

LÖWY, Michael. **Ideologias e Ciência Social: Elementos para uma análise marxista**. 20. ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

MACIEL, David. As categorias de Gramsci e a transição política no Brasil (1974-1989). In: SILVA, Carla Luciana (Org.). **Estado e Poder: Ditadura e Democracia**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011.

\_\_\_\_\_. **De Lula à Dilma Rousseff: crise econômica, hegemonia neoliberal e regressão política**. 2013. Disponível em: <<http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2013/06/D-Maciel-2.pdf>>. Acesso em: 10/12/2014.

MACHADO, Lucília Regina Souza. Qualificação do trabalho e relações sociais. In: FIDALGO, Fernando Selmar (Org.). **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Movimento de Cultura Marxista, 1996, p. 13-40.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação; da antiguidade aos nossos dias** – 9ª. edição – São Paulo: Cortez, 2001.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. **A política econômica do governo Lula: Como mudar para ficar no mesmo**. Revista Tiers Monde, Paris. No prelo. 2007.

Disponível em: [http://www.forumdesalternativas.org/docs/politica\\_economica\\_do\\_governo\\_lula.pdf](http://www.forumdesalternativas.org/docs/politica_economica_do_governo_lula.pdf)  
>. Acesso em: 21 set. 2013.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos. **A política econômica da reeleição e a deterioração da política fiscal no Governo Dilma**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 41-48, 2013. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2973/3185>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MARX, Karl. O método da Economia Política. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **K. Marx, F. Engels: História**. 3. ed. – São Paulo: Editora Ática, 1989.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos sobre educação e ensino** – 2. ed. - São Paulo: Editora Moraes, 1992

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política**. (Tradução de Reginaldo Sant'Anna). 33. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MAUÉS, Ogaíse Cabral. O papel da escola na construção dos saberes e os limites da noção de competências. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A.(Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MASSON, Gisele. Orientações para o Desenvolvimento de Investigação em Políticas Educativas a partir da Teoria marxista. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Orgs.). **Estudos Epistemológicos no Campo da Pesquisa em Política Educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

MELO, Savana Diniz Gomes; DUARTE, Adriana. **Políticas para o Ensino Médio no BRASIL: Perspectivas para a universalização**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 31, n. 84, p. 231-251, maio-ago. 2011.  
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v31n84/a05v31n84.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **A industrialização brasileira**. 2. ed. 11ª. impr. São Paulo: Moderna, 2004.

MESQUITA, Mário. **A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo**. Coletânea de Capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”. Centro de Debates de Políticas Públicas – CDPP. 2014. Disponível em: [http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol\\_v0909.pdf](http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v0909.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.



MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**. 11 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORAES, C.S.V.; FERRETTI, C.J. O Plano de Desenvolvimento da Educação. In: BERTUSSI, G.; OURIQUES, N. **Anuário Educativo Brasileiro: visão retrospectiva**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 169-200.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984**. 4. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MUSSE, Ricardo; PISSARDO, Carlos. **A política econômica do governo Dilma**. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2014/05/09/a-politica-economica-do-governo-dilma/>>. Acesso em: 08 out. 2014.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NAVILLE, Pierre. **¿Hacia el automatismo social?** (trad. de Teresa Silva de Salazar) - México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

NOGUEIRA, Maria Alice. **Educação, saber, produção em Marx e Engels**. São Paulo: Cortez, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; \_\_\_\_\_ . O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ORGANISTA, José Henrique Carvalho. **O Debate sobre a Centralidade do Trabalho**. 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2006.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: A sociedade civil e o tema do poder**. (Tradução: Fernando Correa Prado). 1. ed. - São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PACHECO, Eliezer (Org.). **Perspectivas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio: Proposta de Diretrizes Curriculares**. Brasília: Fundação Santillana: São Paulo: Moderna, 2012.

PERONI, Vera Maria; I CAETANO, Maria Raquel. **Redefinições no Papel do Estado: Terceira via, Novo-Desenvolvimentismo e as Parcerias Público-Privadas na Educação**. IX ANPED SUL. 2012. Disponível: <[http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado\\_e\\_Politica\\_Educacional/Trabalho/01\\_20\\_38\\_1015-7616-1-PB.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_20_38_1015-7616-1-PB.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PEIXOTO, Patrícia Ebani. **Do PLANFOR ao PNQ: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Política Social. Mestrado em Política Social Universidade Federal do Espírito Santo – 2008.

Disponível em:  
<<http://web3.ufes.br/ppgps/sites/web3.ufes.br/ppgps/files/Do%20PLANFOR%20ao%20PNQ.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

PIRES, Teresinha Maria de Carvalho Cruz. **A construção da imagem política de Dilma Rousseff como mãe do povo brasileiro**. Debates, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 139-162, jan. / jun. 2011. Disponível em:  
<<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/20474/12128>>. Acesso em 23 jul. 2016.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: Taylorismo, Fordismo e Toyotismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

POCHMANN, Márcio; BORGES, Altamiro. **“Era FHC”: A Regressão do Trabalho**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

PORTAL DO PSDB – Seção Amazonas. **História: Nascido para mudar o Brasil – A história do PSDB**. 2013. [on line]. Disponível em:  
<<http://www.psd.org.br/am/pagina-exemplo-2/>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro. Graal, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PORCELLI, Érika. Continuidade e descontinuidade entre as noções de competências e qualificação profissional. **Trabalho & Educação**, vol. 12, n. 2, jul./dez. 2003.

PRESTES, Emília; VÉRAS, Roberto. Educação, qualificação, trabalho e políticas públicas: campos em disputas. **Revista Lusófona de Educação**, [S.l.], v. 14, n. 14, feb. 2009. Disponível em:  
<<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1105>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** - 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Concepção do Ensino Médio Integrado**. In: seminário sobre o ensino médio. 2008. Secretaria de Educação do Pará. 08-09 maio 2008. Disponível em:  
< <https://tecnicadmiwj.files.wordpress.com/2008/09/texto-concepcao-do-ensino-medio-integrado-marise-ramos1.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

\_\_\_\_\_. A vida política. In: REIS, Daniel Aarão (Org.). **Modernização, Ditadura e Democracia (1964-2010)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. Volume 5.

RIBEIRO, Renato Janine. A política como espetáculo. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RODRIGUES, Romir de Oliveira; SANTOS, Maurício Ivan dos. **Novo-Desenvolvimentismo e PRONATEC: aproximações a partir das ideias do Estado Gerencialista**. IX Seminário do Trabalho, 2014. Disponível em: <<http://www.ronaldofrutuozo.com.br/seminariotrabalho2014/img/GT4/NOVO-DESENVOLVIMENTISMO%20E%20PRONATEC.pdf>> . Acesso em: 11 fev. 2015.

RODRIGUEZ, Margarida Victoria. Globalização da Políticas Públicas: Impacto Social das Reforma Educacionais nos Anos de 1990. In: LOMBARDI, Claudinei (Org.). **Globalização, Pós-Modernidade e Educação: História, Filosofia e Temas Transversais**. 3. ed. - Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009.

ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (ORGS.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. (Tradução Patrícia Chiltoni Ramos e equipe do ILA-PUC/RS) São Paulo: Papyrus, 1997. Sísifo/ Revista de Ciências da Educação – n° 2. jan. /abr. 07.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. As políticas de gestão educacional sob a ótica da racionalidade capitalista: a reprodução de uma similaridade forjada entre indústria e escola. In: FERRETTI, Celso João; SILVA Júnior, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N.(Orgs.) **Trabalho, Formação e Currículo: para onde vai a escola?** - São Paulo: Xamã, 1999.

SADER, EMIR (Org.). **Gramsci: poder, política e partido**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

\_\_\_\_\_. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, EMIR (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SAES, Décio. Uma interpretação marxista da evolução do Estado no Brasil. In: COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e Formação do Estado Brasileiro**. 2. ed. ampl. - São Paulo: A. Garibaldi-UCG, 2004a.

SAES, Décio de Azevedo Marques de. A reemergência do populismo no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004b.

SALDANHA, Letícia de Luca Wollmann. **O PRONATEC e a relação ensino médio e educação profissional**. In: IX Seminário de Pesquisa da Região Sul (ANPED-SUL), 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1713/141>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Razões da permanência, abandono e reprovação de jovens alunos no PRONATEC: democratização da educação profissional técnica de nível médio? In: RIBEIRO, Mônica; OLIVEIRA, Rosângela Gonçalves de. **Juventude e Ensino Médio: Sentidos e Significados da Experiência Escolar**. Curitiba: UFPR/Setor de Educação, 2016a.

\_\_\_\_\_. **O PRONATEC e a proclamada política de democratização da educação profissional técnica de nível médio: acesso, abandono e permanência a partir de um estudo de caso**. 2016. 260 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016b.

SANTOS, Luciola Licínio C.P. Saberes escolares e o mundo do trabalho. In: FERRETTI, Celso João; SILVA Júnior, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. (Orgs.) **Trabalho Formação e currículo: para onde vai a escola?** - São Paulo: Xamã, 1999.

SANTOS, Georgina Sobreira dos. **A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR AO PNQ**. 27ª Reunião Anual da Anped. GT09 - Trabalho e Educação. 2004. Disponível em: <<http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t099.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SAVIANI, Demerval. **Teorias pedagógicas contra-hegemônicas no Brasil**. Revista Ideação, Vol. 10, n. 2 (2008). Disponível em: , <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4465/3387>>. Acesso em: 19 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SHIROMA; E. O.; CAMPOS, R. F.; EVANGELISTA, O. Técnicas e procedimentos para a análise conceitual de documentos de política educacional. In: SHIROMA, Eneida Oto. **Dossiê: uma metodologia para análise conceitual de documentos**. Florianópolis, março, 2004.

SHIROMA; E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. **Decifrar textos para conhecer a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos**. Perspectiva, Florianópolis, v. 23, no. 02, p. 427-446, jul. /dez. 2005. P. 427-446. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>>. Acesso em: 30 set. 2016.

SILVA, Danilma de Medeiros. **Desvelando o PRONATEC: uma avaliação política do programa**. 2015. 168 f. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN. 2015.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Educação, trabalho e currículo na era do pós-trabalho e da pós-política. In: FFERRETI, Celso João; SILVA Júnior, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N.(Orgs.) **Trabalho Formação e currículo: para onde vai a escola?** - São Paulo: Xamã, 1999. p. 75-83.

SILVA, Roberto Bitencourt da. **A Educação Técnica e Profissional e a Lei do Pronatec**. Democratizar, v. VI, n. 1, jan./jul. 2012. Disponível em: <[www.faetec.rj.gov.br/demo/...cratizar/.../11-democratizar-v6-n1?...Democratizar%20v](http://www.faetec.rj.gov.br/demo/...cratizar/.../11-democratizar-v6-n1?...Democratizar%20v).. Acesso em: 22 mar. 2014.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador** - 1 ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. O Processo Econômico. In: REIS, Daniel Aarão (Org.). **Modernização, Ditadura e Democracia (1964-2010)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014

SOUSA JUNIOR, Justino de. Educação profissional e educação geral: desafios da integração no Ensino Médio. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Orgs). **Reestruturação do ensino médio: propostas teóricas e desafios da prática**. 1. ed. Fundação Santillana, 2013.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea: De Getúlio a Lula**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

STROOBANTS, Marcelle. A visibilidade das competências. In: ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (ORGS.). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. (Tradução Patrícia Chiltoni Ramos e equipe do ILA-PUC/RS) São Paulo: Papirus, 1997.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. - São Paulo: Paz e Terra, 1980.

TARTUCE, Gisele Lobo Baptista Pereira. **O que há de novo no debate da qualificação do trabalho? Reflexões sobre o conceito com base nas obras de Georges Friedman e Pierre Naville** – Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. 2002.

TEIXEIRA; Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dinâmica financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número

Especial, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642267/9742>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

TEODORO, Antônio. **A educação em tempos de globalização neoliberal: Os novos modos de regulação das políticas educacionais**. Brasília: Liber Livro, 2011.

TOLEDO, Flávia Alves; RUMMERT, Sônia. **O PNQ e a política de qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990**. Revista Trabalho necessário. Ano 7. n. 9., 2009.

TRIVINÕS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. 1. ed. – 21. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.  
VASAPOLLO, Luciano. **O trabalho atípico e a precariedade**. Tradução de Maria de Jesus Brito Leite, - 1. edição. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

ZIBAS, Dagmar Maria L. **Refundar o Ensino Médio? Alguns Antecedentes e Atuais Desdobramentos das Políticas dos anos de 1990**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n.92, p. 1067-1086, Especial – out.2005a. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a16.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a16.pdf)>. Acesso em: 06. nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Ensino Médio nos Anos de 1990: O Parto da Montanha e as Novas Perspectivas**. Fundação Carlos Chagas. Jan. / Fev. / Mar/ Abr. 2005b, n. 28. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.