

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE

Leandro da Fonseca Ramos

O PRONATEC COMO POLITICA SOCIAL DE ESTADO:  
historicidade e contradição na construção de uma política para Educação Profissional

Rio de Janeiro

2014

Leandro da Fonseca Ramos

O PRONATEC COMO POLITICA SOCIAL DE ESTADO:  
historicidade e contradição na construção de uma política para Educação Profissional

Dissertação apresentada à Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação Profissional em Saúde.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Marise Ramos

Rio de Janeiro

2014

Catálogo na fonte  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio  
Biblioteca Emília Bustamante

R175p Ramos, Leandro da Fonseca  
O PRONATEC como política social de estado:  
historicidade e contradição na construção de uma  
política para educação profissional / Leandro da  
Fonseca Ramos. - Rio de Janeiro, 2014.  
116 f.

Orientador: Marise Nogueira Ramos

Dissertação (Mestrado Profissional em Educação  
Profissional em Saúde) - Escola Politécnica de  
Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz,  
2014.

1. Educação Profissionalizante. 2. Programa  
Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego -  
PRONATEC. 3. Política Social. I. Ramos, Marise  
Nogueira. II. Título.

CDD 370.113

Leandro da Fonseca Ramos

O PRONATEC COMO POLITICA SOCIAL DE ESTADO:  
historicidade e contradição na construção de uma política para Educação Profissional

Dissertação apresentada à Escola Politécnica de  
Saúde Joaquim Venâncio como requisito parcial  
para obtenção do título de mestre em  
Educação Profissional em Saúde.

Aprovado em 25/08/2014

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Marise Ramos – EPSJV/Fiocruz

---

Professora Ialê Falleiros – EPSJV/Fiocruz

---

Professor Gaudêncio Frigotto - UERJ

*Dedico este trabalho ao conhecimento, que  
fecundo, tornou-me grávido de ansiedades,  
desejos, frustrações, angústias, prazeres e  
lágrimas - muitas lágrimas -, dando-me à luz  
esta criança a quem chamo dissertação.*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Francisco de Assis Ramos e Mirtes da Fonseca Ramos, que permitiram que eu existisse, acolhendo-me, sempre, numa imensa, e intensa, nascente de amor, até que eu chegasse aqui, homem feito, e pudesse desaguar sobre minha companheira e minhas filhas, inundando-as com as cristalinas águas deste amor puro.

À Bárbara Saboya, que permitiu que nosso encontro das águas, e que meu amor se tornasse nosso amor, um amor puro que sabe a força que tem... Duas filhas, uma de nome Luara, que se tornou nosso afluente de amor; e outra de nome Liz, que ainda repousa no ventre do amor mãe, mas de presto, tornar-se-á rio e comporá este espetáculo de águas.

Ao meu irmão Fabiano da Fonseca Ramos por escancarar o óbvio ululante da academia, na tentativa de estimular-me, com frases de efeito, a caminhar em direção à luz, o que a certa altura, tornou-se absolutamente o óbvio ululante da academia.

À minha sogra Mylce Saboya, que representou, além do carinho cotidiano, uma força de apoio logístico inestimável neste processo.

À minha orientadora Marise Ramos, que, desde a graduação, tornou-se meu referencial acadêmico, pela seriedade de conduta e pela habilidade de manejar conhecimento, e que, neste mestrado, me orientou de maneira "cirúrgica", precisa nos momentos de maior desencontro entre mim e o ato de sistematizar conhecimento, confiando naquilo que ela mesma chamou de "sua autonomia intelectual".

Aos membros da banca que avaliam esta dissertação: Ialê Falleiros, sempre gentil e ponderada, cujo auxílio na qualificação se mostrou proveitoso; e ao Mestre Gaudêncio Frigotto, por sua arte de ensinar, que me estimula de maneira afetuosa, desde a graduação, em direção à construção de conhecimento.

Aos amigos e parentes que, perto ou longe, tenho certeza, emanaram vibrações que me eletrificaram e me auxiliaram nesta caminhada.

À Monica Couto - pessoa por quem tenho um enorme carinho - e Marcelo Machado - com quem tenho construído debates políticos profícuos - pela compreensão e apoio nas diversas escapadas calculadas que fui obrigado a fazer das minhas atividades produtivas. Obrigado pela força!

## RESUMO

O objeto de estudo desta dissertação é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC. Analisa o objeto a partir da formação do Estado capitalista brasileiro e das políticas sociais de Estado, desde 1930 até os governos dos Partidos dos Trabalhadores. Compreende a historicidade da formação do Estado e das políticas como resultado da luta de classes. Avalia politicamente o objeto a partir da sua Lei de criação (Lei 12.513/11). Compreende que o objeto é uma política de governo que é expressão da política de Estado capitalista, baseado no entendimento de Poulantzas. Demonstra os modos de desenvolvimento do Estado brasileiro e as políticas de Educação Profissional no período da análise. Vincula o PRONATEC ao modelo de desenvolvimento conhecido como pós-fordismo periférico, como formação do precariado. Verifica que o PRONATEC é uma fonte de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Destaca que o Programa não prioriza uma Educação Profissional integrada ao Ensino Médio. Conclui encaminhando questões sobre novas reflexões sobre o objeto.

Palavras-chave: PRONATEC. Educação Profissional. Desenvolvimentismo. Políticas do Precariado. Estado Brasileiro.

## **ABSTRACT**

The subject of this dissertation is the National Program for Access to Technical Education and Employment - PRONATEC. Analyzes the object from the formation of the Brazilian capitalist state and social policies of the state, from 1930 to the governments of Workers' Parties. Understand the historicity of state formation and policies as a result of class struggle. Politically evaluates the object from its creation Law (Law 12,513 / 11). Understands that the object is a government policy that is an expression of the capitalist state policy, based on the understanding of Poulantzas. Demonstrates the ways of development of the Brazilian state policies and Vocational Education in the period of analysis. Binds the PRONATEC the development known as peripheral post-Fordism as training precariat model. Verifies that the PRONATEC is a source of transfer of public resources to private enterprise. Highlights that the Program does not prioritize an integrated Professional Education to High School. Concludes forwarding questions about new thoughts on the subject.

Keyword: PRONATEC. Professional Education. Developmentalism. Policies Precariat. Brazilian State.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1. PRONATEC: UMA APROXIMAÇÃO .....	15
<b>2. DO TIPO DE ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE ESTADO .....</b>	<b>18</b>
2.1. O ESTADO RELACIONAL .....	18
2.2. DAS POLÍTICAS DE GOVERNO À POLÍTICA DE ESTADO .....	23
2.3. DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO CAPITALISTA .....	27
<b>3. ESTADO E POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL: DA REVOLUÇÃO DE 1930 AOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....</b>	<b>31</b>
3.1. ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO: HISTORICIDADE E MATERIALIDADE SÓCIO-ECONÔMICA.....	31
3.2. POLITICAS SOCIAIS DE ESTADO: A HISTORICIDADE DAS POLITICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.....	49
<b>4. PRONATEC: UMA ANÁLISE POLÍTICA A PARTIR DA LEI 12.513/2011 .....</b>	<b>76</b>

## APRESENTAÇÃO

A intenção deste estudo surge de uma série de desencontros que, na verdade, me levaram ao encontro do PRONATEC. Em 2012, apresentei uma proposta de trabalho, como requisito para ingresso no Mestrado em Educação Profissional em Saúde da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/Fiocruz, que teria a intenção de estudar de que forma o conceito de politecnia fora apropriado pelo governo Lula, dado que este governo se estrutura a partir de um perfil político muito próximo àquele que sustentava as bases da escola unitária e da politecnia na educação brasileira.

Entretanto, ao cursar, logo no primeiro período do Mestrado, a disciplina sobre políticas de educação e de saúde, sob a condução – extremamente estimulante – das professoras Marcela Pronko e Ialê Falleiros, aproximei-me do referencial teórico de Nicos Poulantzas, com o qual estabeleci empatia.

Um estudo preliminar do PRONATEC surge nesta disciplina, como resultado de uma atividade proposta, que consistia em analisar uma política pública à luz do referencial teórico da disciplina, notadamente baseado no materialismo histórico dialético, que, dentre outros, incluía os pressupostos teóricos de Poulantzas.

A produção textual deste estudo fora bastante elogiada pela professora Marcela Pronko, sugerindo ela que, com alguns ajustes, aquela produção teria a conformação de um primeiro capítulo da dissertação. Esta sugestão abriu caminho para que eu abandonasse o tema inicial e enveredasse pelo PRONATEC.

O processo de estudo seguiu-se assim: ao iniciar as pesquisas, com intuito de produzir a análise da política pública, sem conhecer, de fato, nenhuma política, nem da educação e muito menos da saúde, deparei-me com o PRONATEC, o que me remeteu, imediatamente, a uma experiência profissional que tivera anos antes na cidade de Macaé, dado as similaridades, até então subjetivamente entendidas.

Nesta experiência em foco, fui contratado pela Prefeitura de Macaé, para atuar, como pedagogo, no Centro de Educação Tecnológica e Profissional de Macaé – CETEP, que funcionava como órgão executor de um projeto do Programa de Desenvolvimento Social de

Macaé e Região - PRODESMAR<sup>1</sup>, que se estruturava a partir de diversos projetos, assim como o PRONATEC.

Dentre estes projetos, o CETEP seria responsável pela execução e certificação do Projeto de Qualificação profissional de jovens e adultos não exclusiva à cadeia do petróleo, que consistia na realização de cursos de formação inicial e continuada – FIC, de até 40h/aula, ministrados, predominantemente, nas instalações do CETEP, que se baseavam no argumento que, dado a extinção da cadeia do petróleo em Macaé, a cidade deveria contar com um segmento de trabalhadores “qualificados” para criar novas possibilidades de mercados, fossem por meio de emprego formal, fossem pelo empreendedorismo. Aqui se apresentava outro ponto de aproximação com o PRONATEC, no que tange a oferta de cursos FIC. Em ambos os casos, o que se propõe é o oferecimento de formação de curta duração para a ocupação de vagas no setor de serviços.

Os cursos oferecidos em Macaé, apesar de curtos e de formação duvidosa, eram chancelados pela Petrobras, o que causou furor pela procura de cursos e elevou o nome do CETEP à condição de instituição de educação profissional “importante”, dado o vínculo com a Petrobrás, disputando posição de oferta de cursos FIC com: o Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET/Campos, hoje Instituto Federal Fluminense; com o Serviço Nacional do Comércio – SENAC; e com o Serviço Nacional da Indústria – SENAI.

Entretanto, esta disputa tinha endereço certo para cada instituição: o IFF ocupava a posição de destaque em cursos técnicos gratuitos; o SENAC se ocupava de parte da formação inicial e continuada para as empresas do setor de serviços e cursos técnicos para a população; o SENAI, dentre outras ofertas de menor vulto, representava, fortemente, a oferta de cursos FIC para as empresas instaladas em torno da cadeia do Petróleo; cabia ao CETEP, então, os cursos FIC para as massas populares pauperizadas, migrante, em sua maioria do nordeste do país, com a ilusão de alcançar o tão sonhado emprego “embarcado” em plataformas ou navios, que respondiam – e ainda respondem - pela oferta de empregos com ganhos salariais expressivos.

---

<sup>1</sup> “O Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Região (Prodesmar) foi criado em julho de 2008, com o objetivo de contribuir para a melhoria da infraestrutura pública e ampliar as oportunidades de trabalho e renda por meio de ações sinérgicas e estruturantes que valorizam o aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros das instituições envolvidas. O Prodesmar é um programa norteado pelo relacionamento técnico entre a Petrobras, o Estado do Rio de Janeiro e os municípios de Macaé e região”. Acessado em 11/08/2014 no site: [http://www.aberje.com.br/acervo\\_not\\_ver.asp?ID\\_NOTICIA=7957](http://www.aberje.com.br/acervo_not_ver.asp?ID_NOTICIA=7957)

Neste sentido os cursos do CETEP/PRODESMAR eram um sucesso de público, com mais de 10 mil formados nos anos em que atuei. Entretanto, esses indivíduos “qualificados” não conseguiam empregos nas empresas de Macaé, nem da Região, pois esta formação não representava confiança, nem mesmo certificação válida, para uma atuação profissional. O potencial de empregabilidade era inexpressivo em relação ao volume de alunos “certificados” pelo CETEP, o que gerou uma cobrança, da Petrobras, por resultados mais expressivos de geração de empregos.

Cabe ressaltar que, neste contexto, os cursos ofertados passam a ter um foco no empreendedorismo, como forma de diminuir o impacto negativo da incapacidade de gerar empregos estimulando a geração de trabalho e renda.

Esta incapacidade de gerar empregos representa, hoje, outro ponto de proximidade entre PRONATEC e PRODESMAR, pois segundo reportagem do Portal UOL, de 30/06/2014, cujo título é “Governo não sabe quantos alunos conseguiram emprego após curso do Pronatec”, atenta para o fato de que o “MEC e o MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) não foram capazes de informar qual a porcentagem de alunos conseguiu um emprego após a capacitação”. O que se verifica, pelos relatos da matéria, na fala, evasiva, de Aléssio Trindade, secretário da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC: “Com a relação a esse aspecto, adotamos como referência um estudo da Confederação Nacional da Indústria que indica a valorização do profissional que faz um curso técnico”. (Acessado em 11/08/2014 no site: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/06/30/governo-nao-sabe-quantos-alunos-conseguem-emprego-apos-curso-do-pronatec.htm>)

Enfim, foi uma motivação empírica que me conduziu a construção teórica do PRONATEC, de modo a revelar, no seu trajeto histórico, outras aproximações, as contradições e as possíveis rupturas, revelando, assim, sua materialidade histórica. Desse modo, o conhecimento sobre o objeto de estudos se torna concreto pensado.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo da História, a *formação humana* tem se manifestado de formas muito distintas, transformando os meios e os modos de produção da existência e gerando novas possibilidades de organização social e técnica do trabalho. Neste trajeto, contínuo, de transformações, altera-se a compreensão de modelos e processos econômicos, reposicionando as tensões políticas que, certamente, implicarão mudanças na constituição da cultura e de novas formas de conformação social<sup>2</sup>. É preciso frisar que estas transformações são contínuas e se interpenetram mutuamente.

Para compreender estas transformações, faz-se necessário perceber, fundamentalmente, as imbricações entre as categorias Trabalho e Educação. Neste sentido, inicialmente, empreender-se-á uma construção de significado que se origina numa ontologia da espécie humana, pois sua existência implica, diretamente, em uma relação estreita com o trabalho<sup>3</sup>. Tal relação se estabelece na medida em que, para viver, a espécie humana precisa transformar, continuamente, a natureza, adequando-a as suas necessidades, constituindo, desta forma, sua realidade. Este é o entendimento do trabalho como princípio ontológico.

Sobre isso, Saviani (2003) afirma:

se é o trabalho que constitui a realidade humana, e se a formação do homem está centrada no trabalho – isto é, no processo pelo qual o homem produz a sua existência –, é também **o trabalho que define a existência histórica dos homens**. Através desta atividade, o homem vai produzindo as condições de sua existência, transformando a natureza e criando, portanto, a cultura e um mundo humano. Esse mundo humano vai se ampliando progressivamente com o passar do tempo. (p. 133. **Grifo nosso**)

Neste sentido, a forma de produzir a vida, ou seja, o *modo de produção da existência* se modifica no trajeto histórico, constituindo um processo contínuo de formação da espécie humana. Portanto, à medida que mudam os modos de produção, mudam as formas de existir. Para Saviani (2003 103)

<sup>2</sup> Segundo Martins (2008), “numa perspectiva crítica, sociabilidade corresponde ao ‘conformismo social’ a que homens e mulheres são submetidos num determinado ordenamento político, econômico, social e cultural (Gramsci, 1999). Os seres humanos, coletivamente, produzem e reproduzem as condições objetivas e subjetivas de sua própria existência, portanto, não as recebem prontas da natureza. A produção da existência humana se desenvolve sob determinadas condições e por diferentes mediações em um dado contexto histórico. O ser humano é, portanto, o conjunto da natureza e da história, uma síntese das forças materiais e culturais presentes em um tempo (Gramsci, 1999; Marx & Engels, 1984)”(p. 368)

<sup>3</sup> Para Saviani (2007), trabalho é “o ato de agir sobre a natureza transformando-a em função das necessidades humanas (...) [neste sentido,] se desenvolve, se aprofunda e se complexifica ao longo do tempo: é um processo histórico.” (p.154)

É possível detectar, ao longo da história, diferentes modos de produção da existência humana que passam pelo modo comunitário, o comunismo primitivo; o modo de produção asiático; o modo de produção antigo, ou escravista; o modo de produção feudal, com base no trabalho do servo que cultiva a terra, propriedade privada do senhor; e o modo de produção capitalista, em que os trabalhadores produzem com meios de produção que não são deles. Esses diferentes modos de produção revolucionam sucessivamente a forma como os homens existem.

A partir do entendimento do processo histórico de produção da existência como base para uma formação contínua da espécie humana, compreende-se que o trabalho é, também, princípio educativo<sup>4</sup>, pois à medida que a espécie humana, composta em sociedades, transforma a natureza, transforma a si mesma. Logo, é possível perceber uma íntima relação entre trabalho e educação<sup>5</sup>.

É neste viés, da íntima relação entre Trabalho e Educação, que nossa pesquisa quer enveredar, evidenciando, dentro das especificidades de tempo e espaço dos fenômenos que afetam o objeto da pesquisa, as contradições e seus impactos sobre a vida. Aqui, então, delimita-se o campo de estudo, ou seja, o espaço do conhecimento onde se pode analisar o objeto da pesquisa.

Entretanto, tratar do campo Trabalho e Educação é tarefa hercúlea, o que exige definir recortes neste campo para uma maior aproximação do objeto. Assim, o objeto de análise se situa no campo em questão, circunscrito ao contexto socioeconômico brasileiro contemporâneo.

Para compreender o contexto brasileiro faz-se necessário compreender os elementos que o constituem. Como elementos fundamentais deste contexto evidenciam-se a conformação do Estado<sup>6</sup> brasileiro, compreendido no período de 1930 até os anos de governo do Partido dos Trabalhadores, analisando as diversas composições governamentais do período, sob seus aspectos políticos e econômicos, de modo a criar subsídios para as análises do objeto.

---

<sup>4</sup> Segundo Ciavatta (2008), “no caso do trabalho como princípio educativo, a afirmação remete à relação entre o trabalho e a educação, no qual se afirma o caráter formativo do trabalho e da educação como ação humanizadora por meio do desenvolvimento de todas as potencialidades do ser humano”. (p. 408)

<sup>5</sup> Obviamente, quando falamos de educação não nos referimos a ela apenas como, “uma ‘prática espontânea e irrefletida’ que, em realidade, responde pelas necessidades mais elementares de conservação e de auto-reprodução (...) [pois] como essas necessidades referem-se, de forma imediata, à produção das condições ‘materiais’ de sobrevivência físico-biológica, estar-se-ia designando como ‘educação’ um processo que não se afasta muito da simples adaptação animal (...) Por isso, mesmo nesse nível mais elementar, a simples exigência de conservação e reprodução da identidade social implica processos altamente complexos de preservação da cultura, dos hábitos, valores, comportamentos – enfim, do ‘mundo próprio’ que a sociedade criou e organizou para si, eminentemente, como ‘sentido’.” (Valle, 2008.p.143)

<sup>6</sup> Aqui utilizaremos os estudos de Nicos Poulantzas sobre Estado enquanto correlação de forças.

Desta forma, entendemos que o objeto de estudo da pesquisa, qual seja, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, enquanto política social de Estado será melhor analisada, compreendendo-se as transformações – por meio de tensões, lutas, continuidades e rupturas – no Estado brasileiro que culminaram na perspectiva de formação profissional que se verifica no Programa que será analisado.

A análise do PRONATEC apresenta relevância inquestionável para os estudos da formação profissional no Brasil, pois que permite verificar as implicações de políticas estatais na correlação de forças entre as classes antagônicas. Neste sentido, elucidar estes impactos pode impulsionar a crítica ao modelo capitalista vigente, motivando forças contrárias a este modelo para a luta social.

Neste sentido, o procedimento analítico do objeto centrou-se na legislação, a qual foi discutida à luz de conhecimentos já produzidos sobre o programa, articulados com os fundamentos do Estado e dos modelos de desenvolvimento brasileiros discutidos previamente, a fim de se tentar evidenciar os reais sentidos e propósitos desta política.

Ademais, direcionar o esforço da produção acadêmico-científica ao acompanhamento e à avaliação do processo de implementação de políticas públicas é de extrema relevância em qualquer área do conhecimento. Na esfera educacional isso é essencial, pois apesar de ser praticamente consensual a ideia de que é imprescindível avaliar e acompanhar a execução de políticas educacionais, isso não tem sido suficiente para que, nos diversos segmentos desse campo, os projetos e programas sejam acompanhados e avaliados à medida que entram em vigor. Contrariamente, é comum se esperar a conclusão de um ciclo para detectar os problemas que poderiam ter sido diagnosticados e solucionados (ou mitigados) ao longo do processo ou pior ainda, substituir projetos ou programas por novas iniciativas, na mesma área, sem que tenha sido avaliada aquela que está sendo substituída. A própria criação do PRONATEC se insere nesse contexto, já que não traz nenhum um novo tipo de oferta formativa, mas um novo arranjo para proporcioná-las à população, sendo que tal arranjo interfere diretamente nas outras formas de oferta que se estavam estruturando, a duras penas, nas redes públicas de educação.

O texto será construído em três capítulos, respeitando a seguinte organização: inicia-se com uma apresentação onde são mostradas as motivações empíricas do estudo; uma introdução, que esperamos sirva de orientação ao leitor para uma aproximação com o tema; o primeiro capítulo de sustentação teórica; o segundo capítulo, onde analisamos a constituição

do Estado capitalista brasileiro e as políticas sociais resultantes deste tipo de Estado no Brasil; um terceiro capítulo de análise da política do PRONATEC a partir da Lei 12.513/11 (criação); e por fim as considerações finais, onde apresentamos alguns destaques do trabalho.

O primeiro capítulo versa sobre o referencial teórico que sustenta os demais capítulos. Nele dialogamos, intensamente, com Nicos Poulantzas sobre a concepção de Estado-relação e a formação de políticas sociais como elemento das funções econômicas que o Estado capitalista teve que assumir no seu estágio monopolista. Argumenta-se que estas políticas funcionam, sobremaneira, como medidas materiais positivas, que atendem ao jogo de compromissos variáveis no seio do Estado, no bloco no poder, sendo instrumento de cooptação e barganha política, inclusive, com as classes dominadas em nome da manutenção dos interesses de longo prazo das classes dominantes. Os conceitos de Poulantzas nos auxiliaram ao longo do texto, mesmo quando não explicitado.

No segundo capítulo, temos a intenção de entender o PRONATEC, que surge no século XXI, mediado por correlações de forças histórico-sociais, como uma política social de Estado capitalista, cuja intenção, acreditamos, seria adequar as forças produtivas para um novo modelo de desenvolvimento, que se estabelece no momento histórico de sua criação, de modo a manter o país, ainda que de modo dependente, na ordem econômica mundial.

Para tanto, será necessário compreender a historicidade que se encerra em pelo menos duas categorias de análise: o Estado brasileiro e as políticas sociais de educação para o trabalho. Entendemos ser fundamental iniciar a trajetória analítica pelo marco histórico que demarca o capitalismo brasileiro: a partir da década de 1930.

No terceiro capítulo, o PRONATEC será analisado, considerando-se o modelo de desenvolvimento adotado pelo país nos dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores e quais os desdobramentos deste modelo sobre as políticas sociais de Estado, naquilo que concerne à educação profissional. Esta trajetória de análise terá como fio condutor a Lei 12.513/11, com a certeza de que a Lei não é um mero empilhar da verborragia técnico-jurídica, mas, ao contrário, ela é viva e reflete as lutas políticas da sociedade, e, neste sentido, é, também, histórica, contraditória e dialética. Por fim, a intenção deste capítulo é verificar quais são os pressupostos e as contradições que circundam a criação deste programa, no sentido de materializar as críticas como concreto pensado.

Por fim, acreditamos que a pesquisa realizada pode dialogar com novas perspectivas e novos entendimentos sobre a política de educação profissional nos últimos anos, pois este é um tema amplo, que pode e deve ser analisado de maneira sistemática, para que não haja entendimentos cristalizados ou orientados pela hegemonia da classe dominante, uma vez que o conhecimento do real só pode existir à medida que cindimos o fenômeno e busquemos captar suas mediações. Logo, um conhecimento é válido quando circunscrito em suas contradições e nos seus tempos históricos.

Como diria Antonio Gramsci, mais importante do que fazer novas descobertas é difundi-las. Portanto, a construção e a difusão de conhecimento sobre o PRONATEC, além de desvelar contradições do real contribuindo para a ampliação do conhecimento sobre a relação entre trabalho e educação, especialmente sob o enfoque da educação profissional, pode também, e fundamentalmente, contribuir para o tensionamento entre perspectivas que visam às necessidades da classe trabalhadora e aquelas que mantêm a hegemonia da classe dominante. Em outras palavras, espera-se que nossos estudos possam ter alguma força material na disputa que se instaura no processo de construção da política pública de formação dos trabalhadores brasileiros.

### 1.1. PRONATEC: UMA APROXIMAÇÃO

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC foi criado em 2011, no âmbito do governo federal, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo principal de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica, onde serão ofertadas oito milhões de vagas no período de quatro anos.

Segundo o MEC, o programa tem como objetivos secundários: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos e programas de formação inicial e continuada; 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, por meio da Educação Profissional; e ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores por meio do incremento da formação profissional.

Para que estes objetivos sejam alcançados, o Ministério da Educação pretende por em práticas as seguintes ações: ampliar as vagas e expandir a Rede Federal de Educação

Profissional e Tecnológica; fomentar a ampliação de vagas e a expansão das redes estaduais de Educação Profissional; incentivar a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; ofertar Bolsas-Formação, tanto para estudantes quanto para trabalhadores e pessoas em risco social; atender os beneficiários do Seguro-Desemprego e dos programas de Inclusão Produtiva; financiar a Educação Profissional e Tecnológica; fomentar a expansão da oferta de Educação Profissional e Técnica de nível médio na modalidade de educação à distância.

Ainda que o escopo deste Programa apresente objetivos “aparentemente” favoráveis à classe trabalhadora, o trabalho que queremos desenvolver tem a intenção de discutir o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, buscando identificar, de maneira crítica, nos pressupostos que orientam a formulação desta política, as contradições de classe que marcam a correlação de forças no modo de produção capitalista brasileiro. Portanto, cabe analisar o objeto buscando entender de forma crítica a sua constituição enquanto política social de Estado.

Faz-se necessário considerar, entretanto, que dada a sua contemporaneidade, uma análise profunda dos seus impactos, ainda, não é possível relatar. Porém, pensadores brasileiros<sup>7</sup> que se debruçam sobre os problemas das políticas sociais de Estado em relação à Educação Profissional, apresentam críticas contundentes a este programa de governo.

Deste modo, nossa análise quer contribuir com o aprofundamento destas críticas, no sentido de torná-las indicadores de atenção para uma posterior leitura dos impactos de sua aplicação, ampliando, assim, a possibilidade de luta em favor da classe trabalhadora.

Consideramos que nosso objeto de estudo se insere numa totalidade social cujas mediações se manifestam na trajetória de formação do Estado brasileiro; nas metamorfoses que acontecem no Estado brasileiro sob a influência do capitalismo em suas especificidades; nas históricas tensões de classe na constituição da educação como campo de construção de conformações e novas sociabilidades; numa distinção histórica na formação de trabalhadores e na formação da burguesia; no processo de ocidentalização brasileiro, que ocasionou a organização da sociedade civil em forças contraditórias, levando as forças do capital a empreender estratégias de controle baseadas fortemente na obtenção de consenso. A particularidade da política de educação de trabalhadores brasileiros, neste estudo delimitado

---

<sup>7</sup> Dentre outros, destacamos Marise Ramos, Gaudêncio Frigotto, Dante Moura, Domingos Leite, Roberto Leher etc

numa política específica – o PRONATEC – guarda todas essas contradições, cujas especificidades consideramos que podem ser captadas pelo esforço da análise.

Assim, nos termos de Karel Kosic (1976), o ponto de partida – o PRONATEC como política pública – é o mesmo que o ponto de chegada. Porém, antes da análise, trata-se de uma “pseudoconcreticidade”, isto é, um fenômeno empírico que esconde e revela sua essência. Com a análise revelam-se as mediações contraditórias e a síntese torna-se o real elevado ao plano do pensamento, isto é, o “concreto pensado”.

## 2. DO TIPO DE ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE ESTADO

### 2.1. O ESTADO RELACIONAL

Neste capítulo realizaremos uma exposição dos pressupostos que balizam a concepção de Estado com a qual dialogaremos, de viés marxista, notadamente centrada nas análises de Nicos Poulantzas, realizadas em seu livro *O Estado, o poder, o socialismo*. A intenção aqui não é demonstrar as diversas perspectivas do conceito de Estado que se encontram no pensamento Liberal, nem tão pouco, versar sobre as análises do Estado realizadas pelo pensamento marxista em geral, que lograram um embate entre concepções restritas e ampliadas de Estado. Utilizaremos os princípios fundamentais da ideia de Estado encontrados em Poulantzas, com os quais coadunamos, no sentido de nos auxiliar no entendimento da formação do Estado capitalista, historicamente constituído, de modo a compreender como se formam as políticas sociais de Estado.

A centralidade da discussão que pretendemos desenvolver sobre o PRONATEC tem estreita relação com o entendimento do Estado em Poulantzas (1980). Acreditamos que, embora este programa se apresente como uma política de governo (Estado *stricto sensu*), ele se constitui, sobremaneira, como uma política social de Estado capitalista<sup>8</sup>. Neste viés, nossa análise se assenta sobre a dimensão político-ideológica, ou seja, sobre o campo estratégico da luta de classes, onde a política do Estado se estabelece como estratégias de consentimento das classes dominadas, assegurando a manutenção das relações de produção e divisão social do trabalho, de modo a garantir, a longo prazo, a dominação burguesa.

---

<sup>8</sup> Note-se que utilizamos o termo Políticas sociais de Estado capitalista, desconsiderando, intencionalmente, a distinção entre público e privado, pois entendemos que esta distinção mostra-se limitada para compreender o Estado de modo amplo. A distinção entre público/privado fica comprometida, pois há imbricações de forças contraditórias na condensação da ossatura estatal e na constituição de suas políticas. Entendemos que o termo público consagra e vitaliza as conquistas populares, entretanto, na perspectiva da contradição de interesses no interior das relações de Estado, o termo público mascara a relação direta entre sociedade política e sociedade civil. Coutinho (2006) analisa indiretamente este aspecto, naquilo que se refere ao Estado brasileiro: “O Estado brasileiro foi sempre dominado por interesses privados. Decerto, isso caracteriza o Estado capitalista em geral, não sendo uma singularidade de nossa formação estatal. (...) Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal-democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. Portanto, nesses casos, o Estado – ainda que, em última instância, defenda interesses privados – precisa ter também uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação”. (Coutinho, 2006. P. 185)

Para o pensador franco-grego, o Estado,

no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado. (Poulantzas, 1980. P. 147)

Com essa concepção de Estado-relação, ensejamos escapar das noções de Estado-coisa e Estado-sujeito, afirmadas pelo pensamento liberal, onde o Estado funciona como um amalgama ideológico-repressivo necessário à fundamentação e organização da dominação, na consolidação da ordem social – ou sociabilidade burguesa.

Na primeira noção, o Estado é considerado mero instrumento da dominação política a serviço dos interesses de classe ou frações de classe do bloco no poder<sup>9</sup>, um tipo de Estado blasé<sup>10</sup>. Na segunda noção, o Estado é autônomo, ente-supremo que se coloca sobre a sociedade, investindo sobre esta seu poder; é o juiz que “interfere” na luta de classes, descartando-a. Percebe-se que em ambos os casos, a concepção de Estado é a-histórica, pois sua dinâmica não considera a luta de classes como motor da vida social e econômica.

Neste sentido, o Estado-coisa apresenta-se sem nenhuma autonomia em relação às classes ou frações de classe dominantes, ao passo que, o Estado-sujeito tende a uma autonomia absoluta, racionalizada, impondo-se sobre os interesses do bloco no poder. Entretanto, em Poulantzas, o Estado tende a uma autonomia relativa<sup>11</sup> frente às frações da classe dominante que ora ocupam o bloco no poder.

Ainda que escapemos das noções monolíticas<sup>12</sup> de Estado, percebendo que a constituição de sua materialidade se encontra na condensação da correlação de forças intra-

<sup>9</sup> Note-se que apesar do bloco no poder se configurar como uma totalidade – unidade contraditória –, a composição das classes sociais, inseridas nesta configuração, não apresenta uma coesão estrutural, ao contrário, é fruto de suas contradições históricas de interesses. Deste modo, a classe dominante se constitui em subclasses ou frações de classe, estabelecendo um campo de correlação de forças no âmbito das disputas intraclasse (classe dominante e frações de classe), no seio do Estado, com vistas a se tornar o bloco no poder.

<sup>10</sup> Entendemos Estado de tipo blasé como aquele indiferente, que mantém uma pseudo-neutralidade em relação ao movimento que ocorre em seu entorno.

<sup>11</sup> Poulantzas (2008, 117) compreender que “a autonomia relativa do Estado capitalista origina-se precisamente das relações de poder contraditórias entre as diferentes classes sociais. Ela é, em última análise, uma “resultante” das relações de poder entre classes numa formação capitalista – estando perfeitamente claro que o Estado capitalista tem sua própria especificidade institucional (...), e que ele deve representar a unidade política deste bloco sob a hegemonia de uma classe ou fração de uma classe”.

<sup>12</sup> Poulantzas (1980) afirma que as concepções de Estado-coisa e Estado-sujeito são insuficientes para compreender a materialidade do Estado, pois ambos se apresentam de forma intrínseca, como blocos monolíticos sem fissuras, em relação de exterioridade, cuja correlação de forças se manifesta sempre como poder de soma zero, ou seja, onde “ora a classe dominante absorve o Estado esvaziando-o de seu próprio poder (o Estado-

classes e entre-classes em luta, não podemos perder de vista que o Estado-relação capitalista, enquanto Estado de classes, “tem um papel orgânico na luta e na dominação burguesa [pois] (...) constitui a burguesia como classe politicamente dominante”. (Poulantzas, 1980. P. 144-145) Entretanto, esta burguesia não se constitui como classe dominante a priori, onde o Estado, que seria então criado por ela, serviria de mero instrumento<sup>13</sup> de dominação.

A materialidade institucional – ossatura material – do Estado capitalista surge da relação entre o político-ideológico (Estado) e as relações de produção e a divisão social do trabalho (econômico). Entretanto, o que se observa nesta relação não é uma “intervenção” do político sobre o econômico, ou o simples espelhamento do econômico sobre o político, mas uma separação relativa entre o Estado e as relações de produção, ou seja, observa-se que não há uma relação de exterioridade entre político e econômico<sup>14</sup> – como é caro ao modelo liberal –, mas sim uma imbricação, que, sob o capitalismo, os determina mutuamente.

O fundamento desta separação relativa<sup>15</sup> “consiste na especificidade das relações de produção capitalistas e na divisão social do trabalho a que induzem: separação radical do trabalhador direto de seus meios e objeto do trabalho, na relação de posse no próprio processo de trabalho” (Poulantzas, 1980. 56), ou seja, consiste no próprio processo de constituição das classes em luta.

Entendemos, então, que é a partir da constituição das classes em luta, como forma histórica, especificada pelas relações de produção e pela divisão social do trabalho, imbricadas às relações de dominação, numa tensão de forças – desiguais –, que se organiza, materialmente, o Estado capitalista. A partir deste entendimento, podemos compreender de que modo se organiza o Estado em relação às classes dominantes e às classes dominadas.

Poulantzas (1980) afirma que em relação às classes dominantes e suas frações o Estado desempenha a função de organização-unificação dos interesses políticos de longo prazo, sob a direção das frações do bloco no poder. Faz-se notar que o bloco no poder não

---

Coisa), ora o Estado resiste à classe dominante e lhe retira seu poder em seu próprio benefício (o Estado-Sujeito e árbitro entre as classes sociais, concepção cara à social-democracia)”. (Poulantzas, 1980. P 150)

<sup>13</sup> Note-se que Poulantzas (1980) afirma que o caráter de aparelho não desaparece na concepção de Estado-relação. Aqui ele tem caráter de aparelho “especial”, possuindo materialidade e especificidade próprias da correlação de forças que o constitui como Estado capitalista.

<sup>14</sup> Entendemos – em Gramsci – que tanto a base econômica – estrutura – quanto às formações políticas, ideológicas e culturais – superestrutura – se articulam num todo orgânico – bloco histórico –, onde a base material de produção tanto determina quanto é determinada pela esfera da cultura, da política e da ideológica.

<sup>15</sup> “(..) princípio organizador das instituições próprias do Estado capitalista e seus aparelhos (justiça, exército, administração, polícia, etc.), de seu centralismo, de sua burocracia, de suas instituições representativas (sufrágio universal, parlamento, etc.), de seu sistema jurídico” (Poulantzas, 1980. P 56)

corresponde a um bloco monolítico, sem fissuras ou contradições, mas ao contrário organiza-se como uma unidade conflitual<sup>16</sup> de interesses, o que acaba por inscrever, de forma subordinada, as classes dominadas na materialidade institucional do Estado, ao passo que medidas materiais positivas são necessárias para a reprodução da hegemonia do bloco no poder.

Cabe aqui uma digressão no sentido de compreender o conceito de hegemonia em Poulantzas. Para o pensador franco-grego, a hegemonia tem uma dupla função, que aqui chamaremos de: restrito, onde a hegemonia se estabelece no contexto do bloco no poder, de modo que uma das frações de classe dominante seja capaz de liderar – dirigir – os interesses econômicos, políticos e ideológicos em relação às demais frações do bloco no poder; outro amplo<sup>17</sup>, que ocorre quando a hegemonia restrita se expande para o conjunto da sociedade – classes dominantes e dominadas –, ocupando um lugar decisivo, de modo a estabelecer, por meio de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, uma totalidade<sup>18</sup> – unidade contraditória – entre as demais frações da classe dominante e as classes dominadas. Entretanto, a hegemonia – tanto restrita quanto ampla – estabelece uma unidade relativa entre as classes e frações de classe, ou seja, não se pode descartar a luta de classes deste processo.

Em resumo, Poulantzas (1977, 137) afirma que

o conceito de hegemonia permite precisamente decifrar a relação entre estas duas características do tipo de dominação política de classes que as formações capitalistas apresentam. A classe hegemônica é aquela que em si concentra, ao nível político, a *dupla função* de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista. (*grifo do autor*)

A relação entre Estado e classe dominada e suas frações, naquilo que tange as lutas populares, fundamenta, tanto quanto as relações entre Estado e classe e frações de classe dominantes, ainda que de maneira subordinada, a materialidade do Estado: na sua estrutura material jurídica e burocrática (divisões internas: aparelhagem); no estabelecimento da política de Estado a partir das fissuras/contradições que o constitui; na autonomia relativa, por

<sup>16</sup> Para Poulantzas (1980, 153) “o Estado (...) não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, (...) ao contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado”.

<sup>17</sup> Este entendimento de hegemonia ampla tem proximidade conceitual com o entendimento de Antonio Gramsci sobre hegemonia. Entretanto Teixeira e Pinto (2012, 918) argumentam que existe certa diferença e questionam: por que então utilizar o novo termo? Isso se deve ao fato de que a hegemonia pode não ficar restrita às frações dominantes. Situação que Gramsci não contemplou, já que para ele a “sociedade política” (Estado) tinha um caráter coercitivo, cabendo tal conceito apenas à “sociedade civil” (...) Contemporaneamente, não é factível pensar na “sociedade política” (Estado) apenas por meio da coerção, tornando necessária a utilização da hegemonia para pensar a “sociedade política” (Estado).”

<sup>18</sup> Numa perspectiva gramsciana, esta totalidade pode ser entendida como o conceito de bloco histórico.

meio do jogo de compromissos provisórios e variáveis e das resultantes medidas materiais, que contribuem, a longo prazo, para a hegemonia ampla do bloco no poder.

Para que o bloco no poder estabeleça hegemonia ampla, faz-se necessário que compromissos materiais, cujo resultado é o estabelecimento de medidas materiais positivas diante de algumas demandas das classes dominadas – em nosso entendimento, políticas de governo cumprem esse papel –, sejam instituídos de modo que estes compromissos, variáveis e provisórios, funcionem na desorganização-divisão das classes dominadas e suas lutas, senão colapsando suas organizações políticas<sup>19</sup>. Poulantzas (1980, 161) resume a organização do Estado capitalista da seguinte forma: “os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas”.

Estas medidas materiais positivas<sup>20</sup>, apresentadas por Poulantzas (1980), constituem-se, sobremaneira, como um possível entendimento do que sejam políticas sociais de Estado, pois ao assegurar essas medidas, respondem ao “jogo de compromissos variáveis e contraditórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas, de acordo com correlações de forças sempre específicas”(Neves e Pronko, 2010 100). É nesta perspectiva que, acreditamos, funciona o PRONATEC, de modo a mascarar a falta de acesso real ao trabalho e realizar a manutenção da lógica produtivista, garantindo a reprodução ampliada do capital, por meio da superexploração<sup>21</sup> do trabalho, nos moldes de um capitalismo dependente<sup>22</sup> ao capital internacional.

<sup>19</sup> Aqui entendemos, em Gramsci, que para desorganizar-dividir e curto-circuitar as classes subalternas, o bloco no poder, além das medidas materiais positivas, utiliza estratégias políticas de cooptação dos intelectuais das classes dominadas, de modo a consolidar certo tipo de transformismo em relação à sociabilidade burguesa.

<sup>20</sup> Estas medidas materiais positivas conformam-se como estratégias – ou políticas, ou práticas de Estado –, que se inscrevem num jogo de compromissos variáveis e provisórios para consagrar e reproduzir a hegemonia do bloco no poder em relação às frações de classes dominante e às classes dominadas.

<sup>21</sup> Prado e Meireles (2010 180) explicam que a “superexploração do trabalho nos países periféricos, segundo Marini [formulador do conceito], é a forma encontrada pelos capitalistas de contrapor-se à perda de mais-valia que se dá por meio da transferência de valor que ocorre no mercado mundial. (...) [existindo] três formas fundamentais que os capitalistas, na busca por aumentar a massa de valor realizada [mais-valia] para se contrapor à transferência de valor [tendencial queda da taxa de lucro], utilizam para aumentar a exploração do trabalhador [mais-valia extraordinária]: o aumento da intensidade do trabalho [intensificação do trabalho]; o aumento da jornada de trabalho [extensão do trabalho]; e a redução do nível de consumo mínimo para a reprodução da força de trabalho [perda salarial]”. Portanto, o processo de superexploração acontece a partir das burguesias periféricas que, em inferioridade de condições de concorrência, por conta da entrada tardia no modo de produção capitalista e nos mercados internacionais; do desenvolvimento desigual das forças produtivas das suas economias; e pela associação dependente aos capitais internacionais, repassam parte da mais-valia expropriada do trabalhador – para tanto, realizam uma mais-valia extraordinária, de modo a compensar a dependência e obterem um lucro secundário.

<sup>22</sup> Conceito elaborado por Florestan Fernandes que, segundo Ramos (2012 25), significa, de modo sintético, uma economia de mercado capitalista que é “tanto estrutural à expansão do capital quanto histórico, pois é criado

Para realizar a função de organizar-unificar o bloco no poder e a burguesia, ao passo que desorganiza e curto-circuita as classes dominadas e suas lutas, o Estado encerra uma autonomia relativa em relação às diversas frações da burguesia. Tal autonomia relativa se manifesta na dinâmica da organização dos interesses das frações de classe dominantes que ora ocupam o bloco no poder, de forma que as contradições internas do Estado – fissuras que ocorrem na ossatura material do Estado por meio das disputas de interesses intra classes e entre classes, cuja resultante é um equilíbrio instável de compromissos entre seus componentes – se apresentam como fundamento da política de Estado<sup>23</sup>.

## 2.2. DAS POLÍTICAS DE GOVERNO À POLÍTICA DE ESTADO

Neste sentido, então, confirma-se que o Estado não é um bloco monolítico, mas um campo estratégico<sup>24</sup>, cuja dinâmica dos compromissos provisórios, permeada por tensões, lutas e contradições, estabelece, por meio da política de Estado, uma unidade conflitual dos interesses de longo prazo das classes dominantes, ou seja, a hegemonia ampla do bloco no poder – ainda que existam resistências contra hegemônicas advindas das lutas populares. É neste viés de constituição da política de Estado, a partir das relações de poder<sup>25</sup> intra e entre classes, ou seja, das tensões e lutas, que construiremos as análises sobre o PRONATEC, enunciando-o como uma política de Estado.

Para Neves e Pronko (2010, 100), em acordo com Poulantzas, a política do Estado pode parecer caótica e incoerente – aspecto próprio de uma dimensão contraditória –, mas esta

---

como necessidade expansão do capital, especialmente na sua fase monopolista, instaurando-se nas diferentes economias (dependentes) conforme a própria história do desenvolvimento (desigual e combinado) capitalista”.

<sup>23</sup> Poulantzas (1980, 157) explica que “essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente”.

<sup>24</sup> Para Poulantzas (1980, 157. *Grifo do autor*) “entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo* e *um processo* estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. (...) Esse campo estratégico é transpassado por táticas (...) que se entrecruzam, se combatem (...) e configuram o que se chama ‘a política’ do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado”.

<sup>25</sup> Entendemos que o poder não é dado *a priori*, mas é, sim, uma construção relacional-tensional, ou seja, constitui-se no âmbito de relações sociais específicas e se manifesta, dentre outros contextos, na condensação da ossatura material do Estado. Fugindo de uma noção reduzida do poder, Poulantzas (1980) afirma que “é impossível por meio do binômio repressão-ideologia definir o domínio do poder sobre as massas dominadas e oprimidas sem cair numa concepção [restrita] policial ou idealista do poder. (...) [Assim,] considerar as únicas categorias do Estado repressão-interdito e ideologia-encobrimento leva forçosamente a *subjetivar* as razões do consentimento (...) e situá-las seja na ideologia (...), seja pelo desejo da repressão (...) Ora, mesmo o fascismo foi obrigado a tomar uma série de medidas positivas para as massas (...), o que não exclui, bem ao contrário, o aumento na exploração das massas”. (Poulantzas, 1980. P. 36)

é exatamente a forma como se constitui a organização estratégica da classe dominante, sendo a política o resultado “dessas contradições que se manifestam na própria ossatura material do Estado e determinam sua organização específica”. Assim, a organização interna do Estado apresenta maior ou menor contradição, mediante o nível de correlação de forças nas formações sociais e conjunturas específicas.

Ainda em relação à política de Estado<sup>26</sup>, Poulantzas (1980. 154-155) assevera que: trata-se de um mecanismo de seletividade estrutural dos aparelhos de Estado, ou seja, do jogo de contradições de interesses impressos na materialidade de cada aparelho específico, de forma a condensar-se de acordo com a correlação de forças a que se submete, determinando de tal forma uma “série de prioridades e contraprioridades contraditórias entre si”; trata-se de uma dimensão de não-decisão intrínseca ao jogo das contradições, pois estas “ausências sistemáticas de ação do Estado” são tão fundamentais à unificação-organização do bloco no poder quanto as medidas materiais positivas estabelecidas junto às classes dominadas.

Outro aspecto da política de Estado apresentado por Poulantzas (1980, 155) – que acreditamos representar o PRONATEC –, trata-a como “um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias face aos problemas do momento”. Compreendemos o PRONATEC como o resultado estratégico de uma disputa i) político-ideológica, que visa estabelecer o consenso/adesão – “colaboração de classes” – junto às massas populares em relação à manutenção da lógica do capital – manifesta em teorias como a do capital humano, da pedagogia das competências, da qualificação/desqualificação do trabalho etc –, e ii) econômica, que visa garantir a manutenção do padrão de acumulação capitalista, logo garantir a dominação do capital monopolista, numa conjuntura econômica de tipo desenvolvimentista<sup>27</sup>, de modo a mascarar o direito inalienável ao amplo acesso ao trabalho, ampliando assim a dominação do capital sobre o trabalho: pela alienação da luta de classes

<sup>26</sup> Sobre a formação da política de Estado, Poulantzas (2008,119) afirma que “o que está em jogo é um processo de seletividade estrutural por um dos aparelhos a partir de informações e medidas tomadas pelos outros: um processo contraditório de decisão e também de parcial não-decisão (consideremos os problemas subjacentes ao planejamento capitalista); de determinação estrutural de prioridades e contra-prioridades (com um aparelho obstruindo e entrando em curto-circuito com outros); de reações institucionais de ‘compensações’ imediatas e mutuamente conflitivas em face à queda da taxa de lucros; de ‘filtragem’, por cada órgão, de medidas tomadas por outros órgãos etc”.

<sup>27</sup> Seja ele novo-desenvolvimentismo, nos moldes descritos por Bresser-Pereira; neodesenvolvimentista, que representa uma corruptela do “desenvolvimentismo de esquerda” (Luis Fiori) do governo João Goulart, nos moldes das orientações da CEPAL, pós 1980; neoliberal de terceira via, como analisado por Lucia Neves e o Coletivo de Estudos de Políticas Educacionais; ou com pós-fordismo financeirizado, idealizado por Ruy Braga, ou ainda, estado de emergência econômica com dominância da servidão financeira, como formulado por Leda Paulani, em todas estas formulações o que se evidencia em comum é a “clássica questão do desenvolvimento econômico no capitalismo desde Keynes: ‘como combinar, e em que grau, e em que forma a ação estatal com a decisão privada’”. (Ramos, 2014 13)

sob a égide da “colaboração”; pela superexploração do trabalho nos moldes do capitalismo dependente (centro-periferia); e na expropriação do valor-trabalho, gerando mais-valia extraordinária, na forma de lucro, para as classes dominantes do capitalismo mundializado.

Poulantzas (1980) evidenciou mudanças qualitativas no Estado capitalista em relação à acumulação e à reprodução do capital: reorganização dos domínios<sup>28</sup> de atuação estatal – de domínios marginais a domínios centrais. A reorganização destes domínios para o Estado capitalista destaca um importante aspecto: uma nova articulação entre economia e política.

Segundo Neves e Pronko (2010, 102-103) “não só as funções político-ideológicas do Estado se subordinam à sua intervenção econômica, mas o ideário mercantil passa a se constituir no substrato ideológico que direciona o conjunto das relações sociais”. Ainda nesta perspectiva, acentuando a “intervenção” do Estado capitalista de tipo monopolista no âmbito social, verifica-se que “o Estado contemporâneo desenvolve ações rentáveis [domínios centrais] e não rentáveis [domínios marginais] para o capital, desde que favoreçam a reprodução do conjunto do capital, incluindo-se neste universo a reprodução e gestão ampliada da força de trabalho”.

No âmbito desta reprodução, o Estado capitalista materializa uma elevada taxa de mais-valia e exploração da força de trabalho, de modo a manter a taxa média de lucro para o capital. A ampliação desta reprodução tem avançando por domínios de ordem econômica, que estão para além da qualificação desta força de trabalho, “abrangendo ações na pesquisa científica e nas inovações tecnológicas, nas reestruturações industriais, no ensino e na formação profissional, na moradia, na saúde, nos transportes, na assistência social, na divisão territorial e no consumo coletivo”. (Neves e Pronko, 2010, 102-103)

Entretanto, esta ampliação de domínios não se constitui suprimindo-se a luta de classes, ao contrário, estes domínios se concretizam nas relações de poder, na correlação de forças que se materializam, conjuntamente, como políticas de governo<sup>29</sup> e, especificamente, como sociabilidade burguesa. Os domínios rentáveis e não rentáveis e as

<sup>28</sup> De modo acelerado e crescente, estes domínios têm sido transformados em novos mercados, onde uma pequena parcela de um vasto exército de reserva tem sido assentada sobre eles. Percebe-se que os domínios que possam ser transformados em “áreas de serviços” são potencialmente salutares ao desenvolvimento do capital, pois, em geral, demanda reduzida complexidade técnica ou tecnológica, requer baixa qualificação profissional, os postos de trabalho exigem apenas o trabalho simples e asseguram poucos vínculos/direitos ao trabalhador. Caracterizam-se pela superexploração das relações de produção e pela expansão e ampliação da acumulação e reprodução do capital.

<sup>29</sup> Entendemos políticas de governo como unidades conflituais de centros de poder da aparelhagem estatal, no seio do Estado, que constituem amplamente a política de Estado, salvaguardada a especificidade do modo capitalista e suas fases e estágios.

disposições econômicas em geral, se estabelecem, na sua relação com o arcabouço político-ideológico do Estado, como política de Estado que se estrutura materialmente através de políticas de governo, como o PRONATEC.

Neste sentido, então, ainda que o PRONATEC se estabeleça como uma política de governo – resultado estratégico –, ele compõe, sobremaneira, um conjunto contraditório<sup>30</sup> – unidade conflitual – de interesses das classes dominantes que, em relação ao bloco no poder, contribui para a hegemonia restrita das frações do capital monopolista no seio do Estado capitalista dependente brasileiro, e, em relação às massas populares nas primeiras décadas do século XXI no Brasil, garante a adesão ao projeto desenvolvimentista de novo tipo, subordinado ao grande capital financeiro internacional.

Poulantzas (1980, 156) nos lembra que estes resultados estratégicos – ou micropolíticas ou políticas de governo – se constituem a partir de um “fenômeno espantoso, e constante, de reviravoltas da política governamental, feita de acelerações e freadas, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças”. Afirma ainda que este contexto estratégico de ações e não-ações não caracteriza uma incapacidade “dos representantes e do alto pessoal burguês, mas é a expressão necessária da estrutura do Estado”.

Ademais, o Estado capitalista, como resultado estratégico, concorre para uma conformação social, que visa garantir a reprodução ampliada do capital tanto nas relações sociais – campo político-ideológico –, quanto nos modos de produção material da existência – campo econômico. Este processo de conformação social atribui ao Estado, ainda que de forma implícita, por meio de suas políticas, uma dupla função: legitimação e a acumulação.

Castro e Souza (2013, 4. grifo do autor), considerando como premissa a relação entre o político e o econômico em Poulantzas, asseveram que “as políticas sociais do Estado capitalista, emergem subsidiadas pelas funções econômicas e político-ideológicas sobre a questão social. É nessa inter-relação que as funções de acumulação e legitimação se materializam”.

---

<sup>30</sup> Entendemos que este conjunto contraditório de interesses, nada mais é que a política de Estado capitalista brasileira.

### 2.3. DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO CAPITALISTA

Segundo Neves e Pronko (2010, 101), Poulantzas, em suas análises, não teorizou sobre a “natureza das políticas sociais”, por entender que a questão social “se insere entre as novas funções econômicas e político-ideológicas assumidas pelo Estado capitalista em sua fase monopolista”. Ou seja, no capitalismo monopolista, o Estado passa a ampliar, por de meio de sua “intervenção” sobre o econômico, os domínios – marginais e centrais – que permitem expandir a reprodução da força de trabalho – campo essencialmente ligado a questão social – e a acumulação do capital – onde os domínios marginais, ora não rentáveis, tornam-se centrais e rentáveis.

A relação de sobredeterminação entre forças materiais (econômico) e ideologias (político-Estado) indica a possibilidade das formações sociais, em sua historicidade e especificidade capitalista, constituírem-se como efeito da imbricação de instrumentos de coerção e persuasão que se estabelecem numa correlação de forças entre classes e frações de classe em disputa pela hegemonia ampla, de modo a constituir alterações concretas na relação capital-trabalho, ainda que, sob o capitalismo monopolista, a correlação de forças tenda a ser capital sobre o trabalho.

Faz-se importante notar, Poulantzas observa que no estágio concorrencial e, ainda, no início do estágio monopolista do capitalismo, as ações do Estado “consistiam em organizar materialmente o espaço político-social da acumulação do capital” (Neves e Pronko, 2010, 102), de modo que suas funções econômicas correspondiam às funções repressivo-ideológicas. A partir do século XX, este movimento se inverte. Segundo Poulantzas (1980, 192) “é esta transformação do espaço-processo econômico que modifica os pontos de impacto do Estado e faz com que ele opere cada vez mais no núcleo da reprodução do capital”.

Percebe-se então que a estratégia econômica do Estado, no âmbito do estágio concorrencial, ora calcada, fundamentalmente, sobre a organização da hegemonia restrita do bloco no poder e a hegemonia ampla sobre as massas populares, inverte-se, a partir da consolidação do estágio monopolista do capital, de modo que, ainda que possa gerar graves crises de hegemonia, o “Estado deve continuar a tomar resoluções absolutamente essenciais para a reprodução do capital”. (Ramos, 2012 18) Portanto, Ramos (2012 18) acredita que esta disposição do Estado “pode levar ao acirramento das contradições no seio do bloco no poder e entre este e as classes dominadas” e que, também, como observam Neves e Pronko (2010

103), este acirramento das contradições – fundamento das políticas sociais do Estado capitalista –, constitui-se “no resultado provisório das tentativas das classes sociais de resolução pelo Estado” destas contradições.

Entretanto, acreditamos que, longe de superar as contradições da correlação de forças capital sobre trabalho, as políticas sociais do Estado capitalista revelam-se como artimanha político-ideológica para a função econômica do Estado, estabelecendo-se como ação legitimadora do sistema capitalista, garantido, sobremaneira, uma dupla função para o capital: a) garantir a reprodução da força de trabalho, por meio de ações nas áreas da saúde, da educação, da assistência social etc (mais-valia absoluta) e ampliação desta reprodução, por meio do desenvolvimento da ciência, das inovações técnicas e tecnológicas, de modo que se qualifique a força de trabalho – gerando alta produtividade – e se permita a superexploração e a expropriação de altas taxas de mais-valia relativa; b) assegurar a ampliação da valorização do capital, por meio da flutuação de domínios – de marginais a centrais e vice-versa, dependendo da conjuntura de lucratividade – que garantam a taxa média de lucro, contrariando a queda tendencial da taxa de lucro apontada por Marx.

No sentido de ilustrar o que queremos dizer por artimanha, citamos Florestan Fernandes, que ao contextualizar o momento de consolidação do capital monopolista nos países centrais e expansão para os países periféricos, demonstra de que modo as estratégias políticas, de viés social, contribuem para a organização dos Estados, visando estabelecer as burguesias nacionais, de forma subordinada, e o grande capital internacional no bloco do poder das sociedades de capitalismo dependente. Eis a citação:

Os governos das nações hegemônicas e as organizações ou alianças ligadas à comunidade internacional de negócios desencadeiam simultaneamente (às vezes de maneira coordenada) vários tipos de projetos de assistência, uns econômicos, financeiros ou tecnológicos, outros policial-militares, educacionais, sindicais, de saúde pública ou hospitalares etc. A função de tais projetos é diretamente política: acima de seus alvos explícitos, o que eles visam é a súbita elevação do poder de decisão e de controle das burguesias e dos governos pró-capitalistas das nações periféricas. Desse modo, são logradas as condições de estabilidade política almejadas, que servem para reprimir os protestos contra as iniquidades econômicas, sociais e políticas, inerentes à transição para o capitalismo monopolista (inevitáveis e chocantes nas condições predominantes nos “países pobres”), tanto quanto para conjurar o ‘perigo comunista’”. Fernandes (2008 297-298)

Assim, faz-se notória a importância da teorização de Poulantzas no sentido de compreender a natureza político-ideológica das políticas sociais, evidenciando o caráter de classe das ações econômicas do Estado. Neves e Pronko (2010, 102) afirmam que para Poulantzas, “a contradição fundamental do conjunto da aparelhagem econômica consiste em

ter de dar respostas aos interesses da classe dominante, em especial sua fração hegemônica e, concomitantemente, responder às demandas polarizadas pela luta das classes exploradas”, ou seja, trata-se de estabelecer o fundamento da política de Estado: o jogo de compromissos variáveis e provisórios.

Aqui cabe um alerta: O Estado diante das massas populares não pode ser reduzido “a uma mistificação ideológica pura e simples”, como também “não pode ser reduzido a um Estado-providência de funções meramente ‘sociais’”. Faz-se necessário afirmar que o jogo de compromissos entre classes, ou seja, “toda uma série de medidas econômicas do Estado, muito particularmente as que se referem à reprodução ampliada da força de trabalho,” não deriva de uma vontade-providência de um Estado monolítico, pleno em sua neutralidade, mas, ao contrário, “foram impostas [ao Estado] pela luta das classes dominadas em torno do que se pode designar sob a noção social e historicamente determinada, de “necessidades” populares”. Neste sentido, fica evidente que as “famosas funções sociais do Estado dependem diretamente (...) da intensidade da mobilização popular: ora efeitos das lutas, ora tentativa de desativamento antecipado dessas lutas por parte do Estado”. (Poulantzas, 1980, 213. Grifo do autor)

Portanto, ao se constituírem as políticas sociais, por meio do jogo de compromissos conflituais e variáveis, como “resposta” às “necessidades” das massas populares – medidas materiais positivas –, permite-se que o Estado se organize, em um processo contraditório, onde “intensifica sua atuação na melhoria da qualidade de vida da força de trabalho, para submetê-la mais fortemente à exploração e dominação burguesa”. Neste sentido, ainda que estas políticas sociais – como antevemos o PRONATEC – se estabeleçam como melhorias reais das condições de vida e de trabalho das massas populares, mostram-se delimitadas, “contribuindo para arrefecer a luta dos produtores diretos da riqueza material e simbólica contra os expropriadores do seu trabalho, levando a posturas ético-políticas mais próximas ao reformismo político e à conciliação de classes”.<sup>31</sup> (Neves e Pronko, 2010 103-104).

Esta condição de “conciliação” de classes funciona, sobremaneira, como forma de apaziguamento da luta social em direção a superação da correlação de forças desiguais entre capital e trabalho, contribuindo para a ampliação da exploração da força de trabalho e da

---

<sup>31</sup> Estas estratégias de reformismo político e conciliação de classes, no caso do Estado brasileiro, podem ser percebidas fortemente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, de viés neoliberal, e nos governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, no viés de transição entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo de novo tipo.

extração de mais-valia relativa da grande massa de trabalhadores assalariados. No contexto brasileiro, esta condição de apaziguamento, pode ser percebida nos slogans das propostas de governos: de Fernando Henrique Cardoso, “Trabalhando em todo o Brasil” e de Luis Inácio Lula da Silva, “Brasil um país de todos”. Aqui, percebe-se que o advérbio todo, se adjetiva, de modo a fluir a estratégia de qualificação da “integração” entre as classes sociais na busca – talvez atávica – de certo tipo de nacionalismo, ou de certo tipo de controle social pelo Estado.

Este cenário fortalecido ideologicamente facilita a unidade, contudo conflitual, entre classes dominantes e classes dominadas, de modo que as classes dominantes assegurem as medidas materiais positivas para as classes dominadas, sem comprometer seu projeto de longo prazo e, concomitantemente, conformem uma sociabilidade burguesa calcada na “integração” social que, por exemplo, mascara a superexploração do trabalho e justifica a expansão de excedentes produtivos – exercito de reserva – e o problema da empregabilidade como fenômeno casual das relações de produção, considerando a naturalização da falsa ideia do “mais competente vence”. Ao passo que aceitam as demandas das classes dominadas, fomentam sua adesão ao modelo dominante. Neste sentido, o Estado capitalista funciona como âmbito educador, por meio de suas políticas de governo, da sua aparelhagem, enfim, por meio de atividades de conformação, que visam organizar as classes dominantes e suas frações no bloco no poder ao desorganizar, cooptando e/ou curto-circuitando as classes dominadas e suas lutas.

É nesta perspectiva de Estado-relação, de especificidade capitalista, no seu estágio monopolista, sob uma ordenação imperialista, que entendemos estar localizada a política social de Estado, que será, em momento oportuno, analisada quanto a sua materialidade: o PRONATEC.

### **3. ESTADO E POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL: DA REVOLUÇÃO DE 1930 AOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Com a intenção de entender o PRONATEC que surge no século XXI, mediado por correlações de forças histórico-sociais, como uma política social de Estado capitalista, cuja intenção, acreditamos, é adequar às forças produtivas para um novo modelo de desenvolvimento, que se estabelece no momento histórico de sua criação, de modo a manter o país, ainda de modo dependente, na ordem econômica mundial.

Para tanto, faz-se necessário compreender a historicidade que se encerra em pelo menos duas categorias de análise: o Estado brasileiro e as políticas sociais de educação para o trabalho. Entendemos ser fundamental iniciar a trajetória analítica pelo marco histórico que demarca o capitalismo brasileiro: a década de 1930. Para tanto, será preciso um esforço de concentração sobre dois aspectos fundamentais para analisar qualquer objeto à luz do capitalismo: política (luta de classes) e economia (acumulação capitalista).

Então, dado o arcabouço teórico, que tentamos construir até aqui, a seguir, ensejamos discorrer, a partir desta construção, sobre a formação e desenvolvimento do Estado capitalista brasileiro e as políticas de educação profissional que resultaram das diversas composições deste Estado, buscando identificar elementos políticos e econômicos que sirvam, a partir das contradições encontradas no trajeto histórico, por meio de aproximações e rupturas, que possam servir de orientação para a análise do PRONATEC.

#### **3.1. ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO: HISTORICIDADE E MATERIALIDADE SÓCIO-ECONÔMICA**

Constata-se que o trajeto político-social de constituição do Estado brasileiro evidencia, em toda sua historicidade e especificidade capitalista, momentos autoritários fortemente marcados pela ação militar, de ações centralizadas nos aparelhos de Estado, em especial no aparelho administrativo do Estado – a burocracia estatal. Tais características asseguraram uma livre expansão do capitalismo, por meio da “intervenção” do Estado sobre a economia. No entendimento de Caio Prado Junior, com o qual corroboramos, esta livre expansão seria possível pois,

o capital e as iniciativas imperialistas não encontraram aqui, como se deu na África e na Ásia, uma estrutura econômica e organização social que deviam ser preliminarmente remodeladas em maior ou menor escala, e amoldadas à natureza de suas atividades e aos seus interesses. O terreno já se achava para isso preparado e predisposto. Também não se verificaram choques e conflitos de outra natureza, sociais e étnicos. Os imperialistas europeus, logo em seguida também os norte-americanos, encontraram no Brasil uma civilização e uma cultura em essência análogas às deles, pois eram da mesma origem. Burguesia brasileira e representantes do imperialismo puderam assim se entender perfeitamente. (PRADO JR, 1987).

Inicialmente, faz-se necessário evidenciar que desde a independência de Portugal, o Brasil constituiu um Estado forte, inclusive como nos diz Coutinho (2006 175-176), nesta época “conhecemos um Estado unificado antes de sermos efetivamente uma nação”. Isso compõe um entendimento de que o Brasil se constituiu como nação “a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares”.

A burguesia brasileira, a partir da década de 1930, protagonizou a transição de uma economia semicolonial, de tipo exportadora, fundamentalmente agrária, para uma economia diversificada, fortemente agrária, mas em franca industrialização<sup>32</sup>, marcadamente urbana. Entretanto, a revolução burguesa (Revolução de 1930) que ocorreu à época não se realizou no modo “clássico”<sup>33</sup>, cuja força revolucionária emanaria das massas populares, ao contrário, sua força revolucionária derivou de uma burguesia local que ocupava um Estado de tipo oriental<sup>34</sup> – como diria Gramsci.

Com a aglutinação<sup>35</sup>, gradual, do antigo regime ao sistema capitalista de classes, o desenvolvimento capitalista brasileiro se pautou, inicialmente, pelos interesses que surgiam da correlação de forças que se formou a partir da composição burguês-oligárquica<sup>36</sup>, cujo

<sup>32</sup>A industrialização brasileira se inicia ainda no século XIX, impulsionada pelas crises na exportação do café, cujos excedentes eram invertidos para a indústria. Neste contexto, em função das restrições impostas à escravidão e a intensa imigração, se adota o trabalho assalariado, e, conseqüentemente, estimula-se indústria de bens de consumo para este público. Entretanto, como afirma Coutinho (2006 176) “é depois de 1930 que se dá efetivamente a consolidação e a generalização das relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx considerava o ‘modo de produção especificamente capitalista’, ou seja, a indústria”.

<sup>33</sup> Segundo Coutinho (2006 174) “podemos dizer que o Brasil experimentou sempre, quando teve de enfrentar tarefas de transformação social, processos de tipo eminentemente ‘não clássico’, ou seja, diversos daqueles por que passaram alguns países hoje desenvolvidos, que terminaram por gerar sociedades de tipo ‘ocidental’, liberal-democráticas”.

<sup>34</sup> Para fins de esclarecimento, Gramsci define dois tipos de formação social: sociedades de tipo oriental, onde o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa; e outra de tipo ocidental, onde há correlação de forças entre Estado forte e sociedade civil também forte.

<sup>35</sup> “O que muitos autores chamam, com extrema impropriedade, de crise do poder oligárquico não é propriamente um “colapso”, mas o início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas do poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa. Essa recomposição marca o início da modernidade, no Brasil, e praticamente separa (...) a “era senhorial” (ou o *antigo regime*) da “era burguesa” (ou a *sociedade de classes*). Fernandes (2008 239)

<sup>36</sup> Descartamos peremptoriamente as teses: dualista e etapista, que marcam a discussão sobre o desenvolvimento brasileiro. Assim, nos vinculamos, necessariamente, a perspectiva trotskista, de um desenvolvimento desigual e combinado: neste entendimento, permite-se a existência de diferentes estágios de desenvolvimento que se

resultado foi uma, como nos diria Florestan Fernandes (2008), “modernização do arcaico”: inicialmente, uma industrialização, de caráter nacional, marcada por uma matriz técnica e tecnológica inexistente e/ou obsoleta<sup>37</sup> e por um amplo espectro de desemprego – devido à migração em massa do campo para a cidade<sup>38</sup>, o que oportunizou um gigantesco exército de reserva urbano, a estagnação do trabalho no campo, e forçou uma política de baixos salários; posteriormente, a associação subordinada ao capital financeiro internacional, ampliando as condições de reprodução do capital e agravando a superexploração sobre o trabalho.

O Brasil teria vivido, conforme Fernandes (2008), uma revolução burguesa “periférica” – ou de tipo “via prussiana”, teorizada por Lênin, ou revolução passiva, teorizada por Gramsci ou modernização conservadora, teorizado por Barrington Moore Jr. (Coutinho 2006). Em comum nestas teorizações repousa o entendimento de que a revolução burguesa não se estabeleceria a partir de demandas das massas populares, sendo realizada, “de cima”, pela dominação do Estado – marcada pela correlação de forças entre frações do “velho regime” (oligarquias agrárias) e frações da “modernidade” (burguesia industrial), imiscuídas ao longo dos anos, gerando uma nova composição do bloco no poder. A revolução burguesa “não-clássica” brasileira resultou, devido às diversas contradições e conflitos internos, numa autocracia burguesa – como nos diria Gramsci, numa “ditadura sem hegemonia”<sup>39</sup>. (Coutinho, 2006)

Neste contexto de “revolução passiva” e “ditadura sem hegemonia”, encontramos diversas perspectivas de desenvolvimento<sup>40</sup> capitalista para o Brasil, ainda que subordinado e

---

combinam, tornando-se um tipo específico de desenvolvimento, dadas as condições de sua existência a materialidade resultante das relações de produção e da divisão social do trabalho.

<sup>37</sup> Esta matriz tecnológica afluíu da grande quantidade, inicialmente de capital inglês, e posteriormente de capital norte-americano, que ingressou no país, através de equipamento e técnicas, ainda que obsoletos na indústria inglesa e norte-americana, que representavam o “avanço tecnológico” brasileiro à época.

<sup>38</sup> Braga (2012 31) assevera que “o processo de migração para as cidades, além de reforçar os baixos salários, favoreceu o desenvolvimento de relações trabalhistas precárias que acabaram cristalizando um mercado de trabalho cuja principal característica é a reprodução da insegurança proletária”.

<sup>39</sup> Para Coutinho (2006 182), “aquilo que Gramsci chamou de ‘ditadura sem hegemonia’ é o fato de que, nesse tipo de Estado, existe certamente uma classe dominante, que controla direta e indiretamente o aparelho governamental, mas o projeto político dessa classe não tem o respaldo consensual do conjunto ou da maioria da sociedade. Nesse caso, lembra Gramsci, pode-se falar de hegemonia de uma fração de classe dominante sobre as outras frações, mas não do conjunto dessa classe sobre o conjunto das classes subalternas”.

<sup>40</sup> Ianni (1991) demarca a flutuação destas perspectivas, delimitando que a perspectiva nacional-desenvolvimentista ocorreu nos períodos de 1930-1945, 1951-1954 e 1961-1964, e a perspectiva de desenvolvimento associado e dependente ocorreu no período de 1946-1950, 1955-1960 e depois de 1964. A perspectiva nacional-desenvolvimentista tinha por projeto garantir o desenvolvimento da indústria, e consequentemente a modernização da economia, mantendo o capital internacional sob o controle dos centros de decisão do Estado, alinhados aos interesses do bloco no poder; por seu turno, a perspectiva de desenvolvimento associado e dependente tinha por projeto permitir a desregulamentação do influxo dos capitais internacionais no

dependente, em relação ao capital internacional dos países centrais – em especial o norte-americano –, e desigual e combinado em relação à diferenciação entre “atrasado” e “moderno”, sendo ambos os elementos injunções da lógica imperialista de dominação capitalista.

Entre 1930 e 1954, até a queda de Getúlio Vargas, com alguma inflexão no período de 1946 a 1950, o desenvolvimento econômico, operado a partir do Estado, se pautou pelas substituições de importações e pelo projeto de instalação de indústrias de bases, visando estimular o consumo interno. Torna-se evidente a origem “passiva” do processo de industrialização brasileiro, realizado “por cima”, centralizado nos aparelhos de Estado, em especial na burocracia estatal, com a presença subordinada da classe operária e com a presença, ainda tímida, da burguesia industrial – fortificada pela aliança com as oligarquias agrárias.

Esta industrialização, de viés nitidamente nacionalista, primou pela formulação de políticas econômicas (fiscais, de câmbio e de importação), visando controlar o influxo de capital externo, e pelo fortalecimento do sistema produtivo interno, por meio da criação de empresas estatais, especialmente nos setores estratégicos de energia e siderurgia. Note-se que, segundo a ideologia nacionalista, o financiamento do desenvolvimento econômico, que representou a industrialização, deveria surgir, por suposto, a partir dos excedentes das exportações de produtos primários – fundamentalmente do café – e não dos influxos de capital, na forma de investimentos e/ou financiamentos, realizados pelo capital internacional. O que, por óbvio, não ocorreu, pois o aporte de capitais estrangeiro realizou-se, em maior ou menor grau, em todos os estágios e fases do capitalismo brasileiro.

O agigantamento da aparelhagem estatal, oriundo das novas funções econômicas do Estado, permitiu a existência, necessária, de um corporativismo<sup>41</sup> de Estado, que estabeleceu uma intrincada arena de correlação de forças políticas, que inauguraria um permanente estado de “crise de hegemonia”<sup>42</sup>. Este cenário perduraria até o golpe civil-militar de 1964, quando ocorre o estancamento das instituições democráticas, por meio da coerção e da violência.

---

processo de modernização da economia, liberando-a ao sabor do mercado, o que se supunha, aumentaria a concentração de capital e a distribuição de riquezas.

<sup>41</sup> Coutinho (2006 179) esclarece que a burguesia foi incorporada ao Estado “não só por meio de sindicatos análogos aos da classe trabalhadora, mas sobretudo por meio das várias câmaras setoriais então criadas, como, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool, do Café, do Cacau etc (...)”

<sup>42</sup> Fernandes (2008 390) entende este tipo de hegemonia como uma “*hegemonia* agregada, de simples aglutinação mecânica dos interesses. (...) Sem modificar substancialmente a si próprios, à nação e ao seu

O populismo brasileiro, surgido a partir da crise de hegemonia, iniciado na década de 1930 e colapsado na década de 1960, se estabeleceu como “uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir-se à oligarquia nas funções de domínio político de um país tradicionalmente agrário” (Weffort apud Demier, 2013 263). Entretanto, ao se estabelecer um “Estado de compromisso” entre as classes e frações das forças dominantes, há uma aproximação àquilo que Poulantzas (1980 145) define como a principal função do Estado em relação às classes dominantes: “organização (...) da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica”.

Ainda sob a perspectiva analítica de Poulantzas, onde para se organizar a classe dominante é fundamental desorganizar, cooptar, ou destruir as classes dominadas, verificamos que o papel do sindicalismo de Estado teve uma dupla função neste viés: i) transformar em medidas materiais positivas – direitos sociais – as demandas dos operários, de modo a regular as relações de produção, cooptando ou destruindo, inclusive, as organizações sociais dos trabalhadores “de fora da ordem” do Estado; ii) inserir a representação política da classe operária, os sindicatos<sup>43</sup>, de modo subordinado, na aparelhagem estatal, visando restringir uma possível organização revolucionária da classe operária, ao passo em que manteria certa coesão entre a classe operária e o empresariado, ou seja, estabeleceria mecanismos de controle da luta de classes, a partir da aparelhagem estatal. Entendemos que esta estratégia contribuiu para um quadro histórico de asfixia<sup>44</sup> das lutas de classes e para o reforço da ideologia de “colaboração de classes”.

Por óbvio que esta aproximação entre capital-trabalho mediada a partir do Estado, na tentativa de legitimar o regime e estabelecer uma coesão entre trabalhadores e capitalistas,

---

relacionamento material com as demais classes, as classes e os estratos de classe burgueses descobriram um equivalente das condições estruturais e dinâmicas de dominação de classe, que não estavam a seu alcance. (...) Por elementar e tosca que seja, essa forma de hegemonia burguesa transferiu para as mãos da burguesia o controle do tempo, do espaço e da sociedade, fixando os ritmos internos do impacto da industrialização intensiva e da eclosão do capitalismo monopolista sobre a ordem social competitiva existente. Braga (2012 118), por sua vez, trata esse tipo de hegemonia como “hegemonia precária”, enfatizando que este “modo de regulação trouxe para o centro da cena política do país o espectro do povo”. Esta “hegemonia precária” levaria a um “Estado de compromisso”, como notou Francisco Weffort.

<sup>43</sup> Braga (2012 119) referindo-se a Francisco Weffort, sintetiza que, “este sindicalismo fortaleceu a participação das massas operárias, em especial o precariado fabril, no jogo dos direitos políticos e trabalhistas, a fim de implicá-las na reprodução das condições de sua própria dominação”.

<sup>44</sup> Ou como nos diria Florestan Fernandes (2008), esta asfixia seria o resultado das lutas “dentro da ordem”. Porém, por óbvio, toda asfixia necessita de ar, urge em respirar, daí as insurgentes lutas de classe que se manifestaram por “fora da ordem”.

não significou de modo algum um consenso entre capital e trabalho, ao contrário, estratégias populista-demagógicas do Estado, tendem a funcionar contraditoriamente: ao mesmo tempo em que aproximam os trabalhadores, permitindo, por exemplo, certo paternalismo, o que diminuiria a possibilidade de conflito entre classes, acaba por afastá-los, quando lhes negam ganhos reais nos salários em relação ao aumento de produtividade<sup>45</sup>.

Braga (2012 123) afirma que seria “um equívoco interpretar o consentimento popular ao projeto hegemônico populista como forma de identificação com o Estado. (...) as modestas conquistas políticas e econômicas alimentaram um estado permanente de inquietação que esgarçou os limites do compromisso populista”.

Ademais, por contraditório que seja – devido aos ganhos trabalhistas da Era Vargas –, a classe trabalhadora participou da derrocada do segundo governo de Getúlio Vargas, na medida em que existia a insatisfação diante das propaladas garantias de direitos, que na prática não se efetivaram, ao contrário, obscureceram a superexploração sobre o trabalho. Destaca-se, neste contexto, o ciclo de greves no período ao longo de ano de 1953.

Segundo Fonseca (1999 432. Grifo do autor) alguns fatores que apontam para esta superexploração são:

a política governamental favorável a técnicas intensivas em capital, como o encarecimento da mão-de-obra diante dos encargos trabalhistas, levando à distorção dos preços relativos entre capital e trabalho; a tecnologia importada, responsável pelo aumento de produtividade sem correspondência no nível de emprego; somando-se a esta, a inexistência de um departamento de bens de produção, a qual reforçaria o *desemprego estrutural*, pois a tecnologia poupadora de mão-de-obra nos setores produtores de bens de consumo não fomentava aumento de emprego nos produtores de bens de capital.

Aqui cabe frisar outra contradição: verifica-se, um aumento na pobreza social – apesar do intenso processo de industrialização e urbanização –, mitigada, ideologicamente, pela perspectiva do “atraso” no desenvolvimento econômico, e não, confirmada, por uma distribuição de renda ineficaz.

Para Fonseca (1999 433) “a ideologia não só apagava qualquer conflito entre acumulação e distribuição, como punha a primeira como pré-requisito da segunda”. Nem mesmo a inegável habilidade de articulação política – e talvez por conta do seu excesso – de Getúlio Vargas foi capaz de contornar a situação em favor da composição do bloco no poder. Restava-lhe: “sair da vida, para entrar para História!”

---

<sup>45</sup> Sobre isso discorre Chico Oliveira, no seu famoso texto *Critica a razão dualista*.

A partir de 1956, apesar dos momentos progressistas do governo de João Goulart (1961 a 1964), consolidou-se no Brasil um capitalismo dependente, cujas bases se firmaram a partir da investida imperialista – leia-se norte-americana –, no após-guerra, sobre a América Latina. Cabe frisar, que “a virada ‘entreguista’ representada pelo governo Juscelino não pode ser considerada uma ruptura com o modelo ‘nacional-desenvolvimentista’ implementado a partir de 1930, mas, ao contrário, uma maior adequação sua aos efetivos interesses das classes dominantes brasileiras”, e, fundamentalmente, aos interesses do imperialismo, acrescentamos. (Coutinho, 2006 181-182).

Ainda no governo de Juscelino Kubistchek se estabeleceram relações de ancoragem imperialista na economia brasileira. Esta ancoragem se realizou especialmente pelo planejamento econômico efetivado a partir dos pressupostos contidos nos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada em 1950, que ao analisar o Estado e a economia, anteviam duas posições de desenvolvimento para o país: a “monetarista”<sup>46</sup> e a “desenvolvimentista”, donde se inclinou a posição desenvolvimentista; e nos relatórios do Grupo Misto CEPAL<sup>47</sup>-BNDE<sup>48</sup>, cujas análises reforçavam o “desenvolvimentismo”.

Esta ênfase na industrialização/modernização – orientada externamente pela CEPAL e internamente pelo ISEB<sup>49</sup> – representaria a certeza do desenvolvimento econômico pleno, o que retiraria o Brasil da condição de país subdesenvolvido para a condição de país desenvolvido (visão etapista do desenvolvimento). Ficaria a cargo do ISEB, ainda, disseminar a ideologia nacionalista que sustentaria este tipo de desenvolvimento, estruturando, deste modo, a perspectiva de um nacional-desenvolvimentismo. Portanto, esta perspectiva seria responsável, *per si*, em corrigir as distorções e desigualdades sociais. Cabe ressaltar que o

<sup>46</sup> Segundo Abu-El-Haj (2005 40) “o monetarismo é um pensamento derivado da teoria neoclássica e acredita no equilíbrio espontâneo do mercado. O papel do Estado se restringe ao controle da inflação e à defesa de uma ordem monetária estável, ou seja, um equilíbrio orçamentário”.

<sup>47</sup> A CEPAL - Comissão Econômica e de Planejamento da América Latina; Segundo Marini (2010 104) esta instituição seria “uma agência de difusão da teoria do desenvolvimento surgida nos Estados Unidos e na Europa ao final de Segunda Guerra Mundial. Essa teoria tinha, então, um propósito definido: responder à inquietude e à inconformidade manifestada pelas novas nações que emergiam para a vida independente, a partir dos processos de descolonização, ao se darem conta das enormes desigualdades que caracterizavam as relações econômicas internacionais”.

<sup>48</sup> O BNDE era o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, criado em 1952, para “coordenar os investimentos infra-estruturais previstos, com os recursos do *Export-Import Bank* e do Banco Interamericano de Desenvolvimento”. (Abu-El-Haj, 2005 40)

<sup>49</sup> O Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB foi um órgão criado em 1955, vinculado ao Ministério de Educação e Cultura, dotado de autonomia administrativa, com liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, destinado ao estudo, ao ensino e à divulgação das ciências sociais. O Instituto funcionou como núcleo irradiador de ideias e tinha como objetivo principal a discussão em torno do desenvolvimentismo e, a princípio, a função de validar a ação do Estado, durante o governo de Juscelino Kubitschek.

nacional-desenvolvimentismo era defendido pela CEPAL, pelo ISEB e pelo PCB<sup>50</sup>, bem como, criticado pelo CESIT/USP<sup>51</sup> e pela POLOP<sup>52</sup>.

Rui Mauro Marini (2010) destaca três aspectos fundamentais do “desenvolvimentismo”: i) a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos (subdesenvolvidos) é uma etapa a ser vencida para que ocorra o pleno desenvolvimento, desde que sejam criadas as condições necessárias para tal – medidas corretivas no comércio internacional e política econômica adequada –, ou seja, desde que se tenha como espelho o modelo de desenvolvimento econômico dos países centrais (desenvolvidos): subdesenvolvimento-desenvolvimento (teoria do desenvolvimento autônomo ou “etapismo”), o que acarreta, necessariamente, a dependência intercapitalista; ii) a persistência no entendimento de que desenvolvimento econômico gera, necessariamente, ampla modernização (seja social, econômicas, institucionais e ideológicas, ou em seu conjunto), o que, por óbvio, apresentava o problema da dualidade entre o arcaico e o moderno (visão dualista ou “dualismo”). Este dualismo representaria um entrave para a superação da etapa do subdesenvolvimento; iii) e a definição de critérios quantitativos para o dimensionamento dos níveis e graus de desenvolvimento comparativo, usados para *rankear* as economias mundiais, com a intenção de registrar seus avanços. Isso por certo, esbarra no problema da descrição exagerada, fria, que impede a capacidade de uma análise explicativa complexa.

Apesar dos resultados positivos na economia – com vultosos índices de crescimento –, o desenvolvimento social, baseado na ideologia nacional-desenvolvimentista, não logrou o mesmo êxito, ao contrário, ampliaram-se as decalagens sociais que impossibilitaram um contexto de reais conquistas sociais, contribuindo, com ênfase, para o aumento dos níveis de pobreza e miséria social. Este modelo de crescimento econômico, por meio da intensificação

<sup>50</sup> A perspectiva teórica do PCB, apesar de acreditar numa revolução democrático-burguesa, não a concebia como a CEPAL ou o ISEB, ao contrário, se alinhava as diretrizes da Internacional Comunista, de viés estalinista, cuja orientação seria, para as colônias e semi-colônias, realizar, *pari passu* como aconteceu nas revoluções européias clássicas, a revolução, porém, tendo como liderança o proletariado urbano e os camponeses, e como classe de apoio as burguesias locais – ou burguesia nacional, assim como ocorreu na revolução jacobina.

<sup>51</sup> Por sugestão do sociólogo francês Alain Touraine, quando de sua passagem por São Paulo no início dos anos sessenta, Florestan Fernandes e Fernando Henrique fundariam, em 1962, o Centro de Sociologia Industrial e do Trabalho – CESIT. Baseando-se fartamente no uso de dados empíricos e em pesquisas de campo, os estudos realizados no âmbito do CESIT evidenciariam a ausência de fundamentação factual de muitas das principais premissas da ideologia nacional-desenvolvimentista.

<sup>52</sup> Suas raízes estão na Juventude Socialista do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que formou a Organização Revolucionária Marxista - Política Operária (ORM-Polop) em fevereiro de 1961, a partir da fusão com círculos de estudantes provenientes da 'Mocidade Trabalhista' de Minas Gerais, da Liga Socialista de São Paulo, simpatizantes de Rosa Luxemburgo, alguns trotskistas e dissidentes do PCB do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas. Alguns dos seus fundadores foram os intelectuais Theotônio dos Santos, Rui Mauro Marini, ambos da Mocidade Trabalhista, Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira e Paul Singer, estes do PSB.

da industrialização como meio de superação do “atraso” em direção ao “moderno”, sugerindo uma etapa necessária para tornar-se um país “desenvolvido”, gerou uma estagnação no mercado consumidor interno, diante do alargamento da inflação e da elevação do custo de vida.

Este fenômeno ocorre, pois, diante da necessidade de se manter a taxa média de lucro nos países centrais, exige-se a realização de uma mais-valia extraordinária sobre os trabalhadores dos países periféricos – de modo a manter o lucro da burguesia local e ao mesmo tempo inverter capital para os países centrais –, o que se obtém por meio da superexploração do trabalho. Dentre os elementos desta superexploração, verifica-se a perda do valor real dos salários dos trabalhadores em relação ao valor das mercadorias, o que ocasiona a impossibilidade das classes dominadas realizarem a simples tarefa de consumir para existir (pobreza e miséria). Ademais, o padrão de consumo no Brasil se pautou pelo padrão de consumo dos países centrais, o que encareceu o custo de vida e gerou uma dualidade no padrão de consumo brasileiro: um mercado crescente de produtos (na sua maioria importados) e serviços de luxo, para as classes dominantes e um mercado de produtos e serviços “baratos”<sup>53</sup> para as classes dominadas.

Percebe-se então que, a partir do governo de Juscelino Kubistchek – consolidado no pós 1964 –, o processo de acumulação intensa de capitais não representou melhoria na distribuição de renda, logo, no poder aquisitivo real da classe trabalhadora, ao contrário, ampliou a superexploração do trabalho e a extração de mais-valia extraordinária, e ampliou a concentração de renda para as classes dominantes, o que acarretou a aceleração da pobreza e da miséria para as massas populares e a confirmação do padrão de consumo dos países centrais para as classes dominantes. Neste quadro de crescimento econômico, concentração de riquezas e perdas sociais exigiu-se um constante aporte de capitais internacionais para manter a expansão econômica, o que, certamente, gerou um enorme endividamento externo e culminou na maior dependência ao capital internacional.

Isto explica a forma como ocorreu o modo de acumulação capitalista brasileiro: em meio a um recente cenário internacional de pós-guerra, onde havia excedente de capital nos países centrais, que precisavam encontrar novos mercados, de modo a manter a taxa média de lucro – visando uma contramedida à tendencial queda desta taxa –, a economia brasileira, em

---

<sup>53</sup> Inferimos que para suprir estes mercados, que, décadas mais tarde, o PRONATEC seria criado, considerando o modelo de desenvolvimento adotado pelo país nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores.

processo de industrialização acelerado – portanto ávido por aporte de capitais – operado fundamentalmente pelo Estado – fortalecendo a burguesia industrial –, em plena crise de hegemonia – o que reflete de certo modo uma heteronomia política –, com uma classe trabalhadora reprimida pelo Estado – o que facilitou o processo de superexploração do trabalho –, mostra-se apta a ingressar, de modo periférico e subordinado, no sistema de produção monopolista de capitais – ou capitalismo dependente.

Percebe-se que a partir da implementação da “ideologia desenvolvimentista”<sup>54</sup>, definiu-se um tipo de capitalismo para o Brasil. Neste capitalismo, segundo Ramos (2014 5) ao se apropriar do conceito de capitalismo dependente de Florestan Fernandes,

ocorre uma aliança entre a burguesia local com a burguesia de países capitalistas hegemônicos, num movimento que reúne os interesses econômicos de uma classe para além dos limites de uma nação. Para ele [Florestan Fernandes], o capitalismo dependente é uma forma de capitalismo necessária à acumulação do capital, portanto, estrutural ao sistema capital. Algumas de suas marcas são a inexistência de um projeto (capitalista) nacional e, por consequência, de uma burguesia nacional, bem como o predomínio da autocracia exercida por representantes dessa classe e, assim, a redução ao mínimo, da democracia.

Ressalta-se que as classes trabalhadoras, sob a influência da ideologia desenvolvimentista, mantiveram-se organizadas como força social diante da correlação de forças desiguais entre capital e trabalho, vide a quantidade de greves<sup>55</sup> organizadas ao longo deste período. Entretanto, esta força social organizada foi incapaz de se exprimir – ainda que parte da sua luta tenha se organizado em paralelo ao sindicalismo de Estado –, majoritariamente, de maneira revolucionária, ao contrário, se estabeleceu na tentativa de equilibrar a correlação de forças, de modo a vincular-se a uma perspectiva, predominantemente reformista, de “colaboração de classes” – ainda que contraditoriamente antagônicas. (Demier, 2013).

Em relação a esta incapacidade revolucionária das classes dominadas, Fernandes (2008 369) explica que,

---

<sup>54</sup> Ramos (2014 4), ao criticar o entendimento de Bresser-Pereira sobre o desenvolvimentismo como uma “estratégia nacional de desenvolvimento” baseada em uma “coalizão de classes”, explica que “o pensamento de Bresser converge com a ideologia desenvolvimentista: desenvolvimentismo não seria de esquerda nem de direita, pois pressupõe o Estado como central nas transformações supostamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento, dentre as quais promover a conciliação entre interesses historicamente antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais. Sob essa ideologia, o atraso (colonial, feudal e/ou semifeudal) precisava ser removido por ser uma barreira ao moderno”.

<sup>55</sup> Para um olhar apurado sobre a questão das greves no período de 1956 a 1961, sugerimos ver: MATTOS, M. B. Greves, sindicatos e repressão policial no Rio de Janeiro (1954-1964). Rev. Bras. Hist. [online]. 2004, vol.24, n.47, pp. 241-270.

os conflitos com as classes antagônicas, ao serem estigmatizados, postos "fora da ordem" e sufocados por meios repressivos e violentos, perderam sua conexão com a revolução nacional democrático-burguesa, sendo capitalizados, também por sua vez, pela própria burguesia. Ao "defender a estabilidade da ordem", portanto, as classes e os estratos de classe burgueses aproveitaram aqueles conflitos para legitimar a transformação da dominação burguesa em uma ditadura de classe preventiva e para privilegiar o seu poder real, nascido dessa mesma dominação de classe, como se ele fosse uma encarnação da ordem "legitimamente estabelecida".

No curto e conturbado período do governo de João Goulart, tentou-se, com divisões nas forças de “esquerda” diante das discussões sobre o Plano Trienal elaborado por Celso Furtado, a implementação de outro tipo de desenvolvimento, cuja designação seria um “desenvolvimentismo de esquerda” (Fiori, 2014)<sup>56</sup>, que se ocuparia em realizar as chamadas “reformas de base”.

No longo período do regime civil-militar (1964-1985), o Estado brasileiro mantém caráter centralizador e intervencionista – agravado pelo aparato repressivo –, ampliando sua integração ao imperialismo monopolista – sob um modelo de desenvolvimento associado<sup>57</sup> e dependente<sup>58</sup> –, de modo periférico e subalterno, que se estabelece como excludente<sup>59</sup> em relação aos perfis de consumo no país. Esta fase imperialista-monopolista<sup>60</sup> da expansão capitalista dos países centrais caracteriza-se, nos países periféricos, pela concentração<sup>61</sup> de capitais e pela internacionalização da produção e dos mercados.

Segundo Brum (1982), o modelo de desenvolvimento econômico associado e dependente adotado no Brasil sob o regime militar, garantiu a expansão e a lucratividade, para o capital associado internacional e para a grande burguesia brasileira – excluindo-se as

<sup>56</sup> Acessado em 11/08/2014 no site: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/O-%27desenvolvimentismo-de-esquerda%27/26585>

<sup>57</sup> O modelo de desenvolvimento é associado “porque aceita e estimula a entrada e atuação de empresas estrangeiras no país (...) O grande capital internacional, contando com apoio político interno, passa a aceitar-nos como ‘sócio’ do seu clube porém na condição de sócio menor, periférico, dependente”. (Brum, 1982 104-105)

<sup>58</sup> O modelo de desenvolvimento é dependente “porque tem buscado o crescimento econômico através da presença crescente de subsidiárias de corporações estrangeiras, que dominam os setores mais dinâmicos e lucrativos da economia e cujos centros de decisão se localizam fora do país”. (Id., Ibid., 107)

<sup>59</sup> “O modelo de desenvolvimento vigente no país é excludente porque, ao orientar e estimular a economia prioritariamente para o atendimento da demanda da classe alta e média alta e para a exportação e ao criar e acionar os mecanismo de repressão, exclui do processo histórico nacional milhões de brasileiros, que continuam em situação de absoluta ou relativa marginalidade econômica, social, política, cultural e educacional”. (Id., Ibid. 125)

<sup>60</sup> Segundo Brum (1982 100) esta fase do capitalismo mundial foi possível pela “velocidade da expansão econômica[especialmente dos EUA] após a segunda Guerra Mundial e o elevado volume dos lucros”, o que “propiciou rápida e extraordinária acumulação às grandes corporações, o que lhes confere um poderio sem precedentes”.

<sup>61</sup> O modelo de desenvolvimento é concentrador “porque tem favorecido a grande empresa [monopolista] em detrimento da média e da pequena (...) reprimindo as classes assalariadas, não criando freios para os lucros e estimulando a modernização (que não se confunde com desenvolvimento), favorece a concentração do capital, da propriedade, da terra, da riqueza e da renda”. (Id., Ibid., 113)

pequenas e médias burguesias. Ademais, a tecnocracia e o aparato repressivo de Estado, estabeleceram, por meio da coerção e da violência, o domínio sobre os sindicatos e a política de compressão salarial, assegurando mão-de-obra “barata” e “disciplinada”.

A década de 1980 foi marcada por um contexto de crise e transformação da economia mundial, tendo reflexos na América Latina e, evidentemente, no Brasil. O Estado brasileiro, em meio à crise, se transforma, sobremaneira, por dois aspectos centrais e antagônicos: i) No campo da política, verifica-se uma maior participação da sociedade civil no processo de democratização do país, com forte manifestação das massas populares em apoio às políticas desenvolvimentistas e que, sob esta bandeira, lutavam por melhores condições de vida; ii) No campo econômico, o governo brasileiro – sem condições de cumprir compromissos com a dívida externa –, pactuou com as demandas da ortodoxia monetarista – em franca expansão nos países centrais e operada por organismos internacionais –, acentuando o processo de liberalização econômica, reorganizando seu projeto de Estado: de nacional-desenvolvimentista à neoliberal.

Neste contexto de crise, devido ao caráter antagônico entre a efervescência política democrática e a liberalização aguda da economia ao capital financeiro internacional<sup>62</sup>, a base política do governo brasileiro se desarticula, renunciando uma transição de regimes: do civil-militar, desenvolvimentista dependente, até culminar no neoliberal.

A Nova República iniciada em 1985, amplia a participação democrática no seio da sociedade civil, inclusive permitindo as classes populares manifestarem livremente suas ideias e interesses, na luta por expansão/consolidação de melhores condições de vida. O marco contextual deste momento culminou na votação da Constituição Brasileira, aprovada em 1988, num momento de lutas intensas entre as frações de classe no bloco no poder e classes populares em ascensão, garantindo avanços na democratização sociopolítica.

É importante destacar que, apesar da ampliação da participação popular, não foi apenas pelo clamor das classes populares que ocorreram as mudanças. O projeto político em curso contava com apoio das classes dominantes, dispostas a garantir, em médio prazo, a manutenção do capital, fosse de tipo industrial ou financeiro – preferencialmente a união de ambos. Grosso modo, a dinamização da sociedade civil – dada pela ampliação da participação

---

<sup>62</sup> Esse processo onerou os trabalhadores e uma fração de classe dominante – dentre seus elementos estavam os empresários e os dirigentes das gigantes estatais – sem prejuízo aos credores internacionais.

das classes populares na luta direta contra as classes dominantes em processo de transição de *hegemonia* – atende àquilo que Gramsci conceituou como ocidentalização.

Em relação ao desenvolvimento nacional<sup>63</sup>, a Constituição de 1988 definiu dispositivos que ampliavam o poder do Estado sobre a economia. Sallum Jr. explica que a Constituição Brasileira

emprestou uma moldura legal rígida ao desenvolvimentismo democratizado: foram ampliadas as restrições ao capital estrangeiro, as empresas estatais ganharam mais espaço para suas atividades, o Estado obteve mais controle sobre o mercado e os servidores públicos e outros trabalhadores viram aumentar sua estabilidade no emprego e vários benefícios, inclusive os de aposentadoria. (Sallum Jr., 2003. P. 39)

Entretanto, controlar a economia, ampliar a cidadania e garantir avanços para os trabalhadores não se mostraram favoráveis às transformações que ocorriam na economia mundial, com a transnacionalização do capital, num contexto de crise do socialismo de Estado. Diante da crescente instabilidade econômica, as articulações políticas se mostraram frágeis e o projeto da Nova República sucumbiu, mas, deixou um legado de conquistas.

Sallum Jr. (2003) apresenta uma explicação sintética desta derrocada da Nova República:

Em síntese, a Nova República tornou-se um sistema instável de dominação política, em que não se articulavam bem a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas. Essa instabilidade resultou, de um ponto de vista material, numa trajetória decadente de desenvolvimento. (...) Tudo isso [trajetória decadente de desenvolvimento] constituiu um poderoso obstáculo para que na Nova República o processo de democratização política produzisse o seu equivalente material. Ademais, as dificuldades de estabilizar uma nova forma de Estado estimularam o crescimento no interior da elite brasileira de um novo projeto político para o país. (Sallum Jr. 2003. P. 40)

Entre 1988 e 1990, articulou-se um novo projeto para o Estado brasileiro, gestado por frações da burguesia brasileira – em especial a classe empresarial mais moderna –, com forte influência dos organismos internacionais. Tal projeto tinha por pressuposto a aproximação do Estado brasileiro ao *establishment* neoliberal<sup>64</sup> dos países centrais. Neste contexto, os grupos econômicos mais dinâmicos

---

<sup>63</sup> Esta “nacionalização” da economia, não significa que a burguesia brasileira se opunha ao capital internacional, mas ao contrário, deseja controlar, mesmo que de soslaio, o aporte destes fluxos de capitais em favor próprio. Coutinho (2006) alerta para o fato de que, “na verdade, a burguesia brasileira rapidamente se deu conta de que tinha muito a lucrar com sua associação ao capital internacional, ainda que como sócia menor. Portanto, a idéia de que haveria no Brasil, como em outros países do Terceiro Mundo, uma ‘burguesia nacional’ enquanto fração de classe contrária ao imperialismo (...) revelou-se uma idéia sem correspondência na realidade: não havia nenhum segmento significativo da burguesia brasileira realmente interessado em impedir o ingresso do capital estrangeiro em nosso país.” (Coutinho, 2006. P. 182)

<sup>64</sup> Formulação teórica inspirada no liberalismo econômico clássico, reorganizada para dar conta do desenvolvimento do capitalismo século XX. Seus principais formuladores, Friedrich August von Hayek e Milton Friedman, eram intelectuais conservadores contrários a todo o pensamento econômico de inspiração keynesiana

passaram a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, melhor acolhida para o capital estrangeiro, privatização das empresas estatais etc.

A partir de 1990, o governo de Fernando Collor implementou medidas que significavam o descarte da estratégia anterior de desenvolvimento. Dentre estas medidas estão: o dismantelamento do Estado nacional-desenvolvimentista, com ênfase na internacionalização do capital; na desregulamentação do Estado; na fratura da ossatura estatal, por meio de privatizações; na abertura de mercados para o capital internacional; dentre outras. Entretanto, este governo, marcado por desacertos na aplicação de políticas econômicas e sociais, e, em especial, pelo atraso na realização dos ajustes demandados pelo capital internacional, sucumbe.

Em 1994, após um bem sucedido plano de estabilização econômica – o Plano Real –, implantado no governo de Itamar Franco, assume a presidência Fernando Henrique Cardoso, o que garantiu a continuidade da implantação do receituário neoliberal, imposto pelos organismos internacionais. O Plano Real como expressão da política neoliberal funcionou sob três aspectos: controle da economia e estabilizando a moeda, o que diminuiu os índices de inflação; diminuição da instabilidade política do bloco no poder; e consolidação do processo de “despolitização da política e a repolitização da sociedade civil”<sup>65</sup> (Neves, 2005)

Neves (2005) destaca nesta direção, que

o Estado viabilizou abertura irrestrita do mercado nacional [ao capital internacional], o fim da reserva de mercado da informática, a privatização das empresas estatais, o desmonte do aparato de ciência e tecnologia instalado nos anos de desenvolvimentismo e iniciou o desmonte do Estado inspirado no modelo de bem-estar [de tipo varguista], precarizando as políticas sociais públicas e estimulando sua privatização. (Neves, 2005 91-92)

---

e de suas consequentes políticas. Esta doutrina criticava o caráter autoritário do Estado keynesiano, pois entendiam que os encargos sociais e a atuação reguladora impediam as liberdades individuais e a competição – motores da prosperidade econômica. Propunham a diminuição da regulação do Estado em relação à economia, permitindo a livre competição e a livre circulação dos capitais, onde a única ação reguladora seria a do mercado. Apresentavam como estratégias: a privatização generalizada da economia nacional, transferência de serviços públicos ao setor privado, desregulamentação do sistema financeiro, redução dos encargos e direitos sociais, redução dos gastos governamentais, entre outras. Na prática, reorganizava o sistema capitalista quanto ao processo de acumulação em crise, pois o padrão de financiamento da economia pelo Estado tornava-se insuficiente para realizar a expansão do capital. O neoliberalismo creditava o problema da crise aos Estados, não ao capital. Deste modo, a solução apresentada girava em torno da redução de encargos sociais e trabalhistas, redução dos gastos públicos, amplas privatizações, diminuição/regulação de direitos sociais, dentre outras.

<sup>65</sup> Neves (2005) define esse processo como: “despolitização da política, no sentido da inviabilização de projetos de sociedade contestadores das relações capitalistas de produção da existência, limitado as possibilidades de mudança aos marcos de um reformismo político”. (Neves, 2005 90-91)

Em suma, o governo de Fernando Henrique Cardoso reestrutura o Estado: de produtor direto de bens e serviços a coordenador de iniciativas privadas, o que demonstra o caráter gerencialista do Estado neoliberal brasileiro. Neste viés, a área social – sob forte controle o Estado – foi amplamente privatizada, por meio de políticas de descentralização, fragmentação e focalização, cabendo ao Estado, neste contexto, intervir sobre ela de modo gerencial. (Neves, 2005)

Nos mais de dez de governo do Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma), a correlação de forças no bloco no poder do Estado brasileiro se manifesta a partir do debate em torno de modelos de desenvolvimento neoliberais e desenvolvimentistas, de modo que o modelo adotado combinasse crescimento econômico e redução nas desigualdades sociais, cabendo ao Estado a função de estimular o desenvolvimento e o planejamento de longo prazo.

Para Barbosa e Souza (2010 67), que se posicionam analiticamente de uma posição tecnocrata no aparelho estatal, este debate pode ser dividido em dois blocos: um “mais próximo ao chamado consenso neoliberal de política econômica e outra defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social”.

De acordo com estes autores, entre 2003-2005 o governo se aproximou do “consenso neoliberal”, cuja lógica era seguinte: “o país tem um potencial de crescimento limitado e o mercado é sempre mais eficiente do que o governo, de tal modo que a única forma de acelerar o desenvolvimento é liberalizar a economia, cortar impostos e conter gastos públicos” (Id., Id., 68). Entretanto, os ajustes não surtiram o efeito esperado na economia, muito menos na área social, o que fortaleceu a perspectiva desenvolvimentista.

Para eles, ainda, esta perspectiva desenvolvimentista, adotou três linhas de atuação: medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário, visando acelerar o crescimento, o que elevaria o potencial produtivo da economia; desenvolvimento social, por meio de programas e ações de transferência de renda e aumento do salário mínimo; e revitalização do papel do Estado como “planejador” de longo prazo, visando o aumento nos investimentos públicos.

Entretanto, existem diferentes concepções sobre esse modelo de desenvolvimento adotado nestes anos de governo do PT. Estes modelos encerram uma correlação de forças entre posições neoliberais e desenvolvimentistas, que acabam por configurar um modo híbrido de desenvolvimento para no país.

Para Neves (2011), por exemplo, desde 1995 este modo híbrido atende por neoliberalismo de Terceira via:

nem social-democracia clássica, nem ‘fundamentalismo de mercado’, mas uma Terceira Via. (...) [onde] são mantidos os fundamentos do capitalismo neoliberal, acrescidos de medidas paliativas para minorar as condições miseráveis de vida de grande parte da população mundial e, ao mesmo tempo, garantir a ‘paz social’. (Neves, 2011 237)

Castelo (2012 2), por sua vez, compreende que há uma inflexão na ortodoxia neoliberal, o que ele denomina como social-liberalismo<sup>66</sup>, que a partir da inserção de elementos de um keynesianismo-desenvolvimentismo, que se configuraria como novo-desenvolvimentismo<sup>67</sup>, cuja principal intenção é mudar alguns aspectos do neoliberalismo para manter sua essência:

retomada dos lucros capitalistas via o novo imperialismo, a financeirização da economia, a reestruturação produtiva e precarização do mundo do trabalho, o aumento das taxas de exploração da força de trabalho, a reconfiguração das intervenções do Estado ampliado na economia e na “questão social”, o apassivamento e cooptação da classe trabalhadora e, em determinados casos, a decapitação das suas lideranças mais combativas.

Este autor identifica, ainda, que este novo desenvolvimentismo, quando associado a um plano de concentração e centralização de capitais nacionais, na forma de capital financeiro, de modo a expandi-lo, especialmente para África e América Latina, configura-se no que alguns autores chamam de subimperialismo brasileiro.

Em Braga (2012 228) encontramos outra definição para um modelo de desenvolvimento que, sem desencontros com as outras teorias apontadas, apresenta uma lógica muito próxima ao que acreditamos ser aquela que pauta as ações do PRONATEC. Este modelo, que o autor conceitua como pós-fordismo financeirizado, estrutura uma “lógica<sup>68</sup> de

---

<sup>66</sup> Segundo Ramos (2014), Rodrigo Castelo identifica esta social-democracia como “uma ideologia dominante surgida nos centros imperialistas em resposta a crise conjuntural vivenciada pelo capitalismo nos meados dos anos 1990, com as crises financeiras nos países dependentes (México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil, Argentina) e o tímido fortalecimento das forças políticas de contestação da ordem, como os ativistas do Fórum Mundial e o Exército Zapatista. Seria uma estratégia de dotar o neoliberalismo de uma agenda social para reduzir tensões sociais e políticas, mediante ajustes em certos aspectos do neoliberalismo para preservar a sua essência”.

<sup>67</sup> Para Ramos (2014 9), ao se apropriar do entendimento do economista David Kupfer, o novo desenvolvimentismo pode ser compreendido como “uma escola alternativa ao pensamento desenvolvimentista, que busca uma síntese entre o nacional desenvolvimentismo tradicional e determinados preceitos de gestão macroeconômica, particularmente no que diz respeito à condução das políticas fiscal, monetária e cambial. O novo desenvolvimentismo seria não uma revisão modernizante do pensamento nacional desenvolvimentista, mas uma visão alternativa, que atribuiria à gestão macroeconômica um papel radicalmente diferente do que o usual no pensamento desenvolvimentista”.

<sup>68</sup> “Uma lógica que dialoga com o sistema fabril despótico característico do fordismo periférico. Ademais, acompanhamos a transição do precariado da informalidade para a formalidade, suas tentativas de ascender na estrutura socioocupacional por meio da faculdade noturna, seu orgulho por trabalhar em uma empresa ‘moderna’

valorização rentista sobre fração representativa do precariado<sup>69</sup>, por meio de superexploração do trabalho, que gera uma espiral de desemprego (rotatividade da força de trabalho), causando o sofrimento e adoecimento do trabalhador (Dejours, 1993;1994;1998;2000).

De modo geral, passados mais de dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores, a superação do neoliberalismo não aconteceu, apesar de esses governos (Lula e Dilma) virem produzindo o consenso com relativa eficácia, especialmente quando optam por um modelo de desenvolvimento centrado na ampliação da capacidade de consumo dos segmentos populares.

Entendemos, então, que o PRONATEC responde favoravelmente a um modelo de desenvolvimento que, “ao invés de subordinar o desenvolvimento à solução dos problemas fundamentais da população (...) subordina as políticas sociais a padrões de desenvolvimento sob a hegemonia do capital financeiro” (Ramos, 2014 12). Neste sentido, a reflexão de Braga (2012) sobre trabalho barato nos ajuda a compreender que o tipo de capitalismo e de Estado constituídos no país, contemporaneamente, considerando o modelo de desenvolvimento baseado na ampliação de consumo, pode estar sim gerando emprego e, com isto, demanda por formação.

Entretanto, como se trata de trabalho/emprego precários e baratos, o tipo de formação também é precária, como a maioria de cursos do PRONATEC. Esses empregos são gerados principalmente no setor serviços, pois o modelo de desenvolvimento não investe no avanço da indústria de alta tecnologia, no qual poderiam estar empregos com maior exigência de qualificação.

Entendemos, então, sob um olhar poulantziano, que o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, estabelece a partir do jogo de compromissos variáveis e provisórios do

---

e, por fim, o ciclo gerencial que fatalmente deságua na demissão. Um ciclo sempre renovado pela entrada de novos contingentes de jovens trabalhadores em busca do primeiro emprego com carteira assinada” (Braga, 2012 228). Paulani (2010 129), ao se apropriar do entendimento de François Chesnais sobre o “regime de acumulação com dominância da valorização financeira”, atribui características a este modo de acumulação financeira: “ela é rentista, (quer dizer se apropria da renda gerada no setor produtivo); ela é curto-prazista (quer dizer, arisca a projetos de longo prazo, porque preza antes de tudo a liquidez); ela é avessa ao risco, mas ao mesmo tempo é instável e arriscada, porque ensaja e reproduz a especulação”.

<sup>69</sup> Ramos (2014 13) analisa o conceito de “precariado” formulado por Ruy Braga e explica que “o precariado é o proletariado precarizado, uma população própria ao modo de produção capitalista, parte integrante da classe trabalhadora, sendo sua formação intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho”. Para Braga (2012 19) este grupo seria “a fração mais mal paga e explorada do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas, excluídos a população pauperizada e o lupemproletariado, por considerá-la própria à reprodução do capitalismo periférico”. Ressalta-se que o precariado se diferencia, inclusive, dos trabalhadores “profissionais”, que apresentam melhor qualificação e, por consequência, melhor remuneração e maior estabilidade.

bloco no poder, que resultam em políticas de governos<sup>70</sup>. Estas políticas de governo, que refletem política de Estado<sup>71</sup> brasileira na sua especificidade capitalista, instituídas a partir da burocracia estatal – aparelho administrativo de Estado –, se apresentam como: medidas materiais positivas concedidas às classes populares – por meio de lutas e/ou barganha políticas – pelo bloco no poder de Estado, como modo da obtenção de hegemonia; e, em contrapartida, dispõem de relativa autonomia diante das classes e frações de classe dominantes no bloco no poder, o que assegura, a longo prazo, a permanência dos interesses gerais da classe dominante, nas específicas, porém transitórias, composições do bloco no poder.

Neste viés, confirma-se o entendimento da necessidade das classes dominantes em engendramos – sempre que possível – processos de revolução passiva, que acabam por conduzir, invariavelmente ao longo da história, a um contexto de ditadura sem hegemonia. Neste sentido, a organização dos interesses de longo prazo das classes dominantes no bloco no poder, passa, necessariamente, pelas tentativas, constantes, de cooptar as demandas das classes dominadas, por meio de medidas materiais positivas – em sua maioria materializadas em políticas sociais de Estado –, quando não cooptadas, são curto-circuitadas ou destruídas.

Daí, conforme nos ensina Gramsci, a necessidade das lutas populares se organizarem por meio de uma guerra de posição, lenta e gradual, mas de possível efetividade a longo prazo, ao contrário de uma guerra de movimento, que toma as bases do aparelho de Estado, mas não os toma integralmente por conta da permeabilidade e da capilaridade que as classes dominantes encontram nas posições hegemônicas deste aparelho, nem tampouco se espraia para além dos aparelhos de Estado, de modo a conquistar o Estado ampliado, segundo Gramsci: sociedade política (ou aparelhagem estatal ou Estado estrito senso) mais sociedade civil (arena de consolidação dos consentimentos), grosso modo, Estado ampliado pode ser entendido como espaço de hegemonia (articulação entre coerção e consentimento).

Em resumo, entendemos que o Estado brasileiro se origina na transição do Império para a república, donde herdamos o modelo de burocracia estatal português; se “moderniza” na década de 1930, onde se consolidam as bases do capitalismo brasileiro, de tipo agrário-

---

<sup>70</sup> Estas políticas são centralizadas nos aparelhos de Estado e constituem a materialidade específica das diversas conformações históricas do Estado.

<sup>71</sup> Referimo-nos no capítulo anterior ao entendimento de política de Estado capitalista como a unidade conflitual de interesses das classes dominantes, que visam à hegemonia restrita do bloco no poder, e a hegemonia ampla da sociabilidade burguesa. No caso brasileiro, a “unidade” parte da condição da burguesia e seus estratos de “classes possuidoras”, desempenhando a função de unificação e organização das classes dominantes, ao restringir e/ou anular a participação das classes dominadas.

industrial; sofre uma dura intervenção na década de 1960, instituindo um Estado de exceção dominado por uma ditadura civil-militar, responsável pela consolidação do capitalismo dependente no Brasil; recupera-se do regime ditatorial e busca a redemocratização na década de 1980, com o fortalecimento das organizações políticas das massas populares; cede aos interesses do modelo neoliberal na década de 1990, com franco processo de adequação produtiva às diretrizes recebidas pelos organismos internacionais; alarga o potencial neoliberal, porém recua, caminha para um modelo desenvolvimentista diferenciado neste século XXI. Entretanto, nos permitimos enxergá-lo como Chico de Oliveira: um ornitorrinco<sup>72</sup>.

A seguir faremos um esforço de análise com intuito de compreender como se estabeleceram as políticas de educação profissional desde a instauração do capitalismo no Brasil (1930) até os anos de governo do Partido dos Trabalhadores, percebendo as correlações de forças das quais resultam, e, na medida do possível, as aproximações e rupturas com o PRONATEC.

### 3.2. POLITICAS SOCIAIS DE ESTADO: A HISTORICIDADE DAS POLITICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Na esteira do jogo dos compromissos variáveis e contraditórios, cujos resultados vigoram como políticas sociais de Estado, o campo da Educação, especificamente a Educação Profissional, desenvolveu-se, como âmbito de organização das relações de produção capitalistas, em especial da força de trabalho, no contexto do acelerado e difuso processo de

---

<sup>72</sup>“Altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, *duque* nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte *agrobusiness*. Um setor industrial da Segunda Revolução industrial completo, avançando, tatibitate, pela terceira revolução, a molecular-digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligados aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulário que sofisticado; noutra, extremamente primitivo, ligado exatamente ao consumo dos estratos pobres. Um sistema bancário ainda atrofiado, embora acapare uma alta parte do PIB - % -, quando se o compara internacionalmente. Em termos da PEA ocupada, fraca e declinante participação da PEA rural, força de trabalho industrial que chegou ao auge na década de setenta do século passado, mas decrescente também, e explosão continuada do emprego nos serviços. Mas esta é a descrição de um animal cuja “evolução” seguiu todos os passos da família! Como primata ele já é quase *homo sapiens*! Parece dispôr de “consciência”, pois democratizou-se há já quase três décadas. Falta-lhe, ainda, produzir conhecimento, ciência e técnica: basicamente segue copiando, (...) espera-se apenas que não resolva autoclonar-se, perpetuando o ornitorrinco. (...) Vivam Marx e Darwin: a periferia capitalista finalmente os uniu”. (excerto retirado do artigo publicado por Chico de Oliveira, baixado em 22/03/2014 do Endereço eletrônico: afoiceomartelo.com.br/posfsa/autores/oliveira,francisco/Francisco de oliveira – o ornitorrinco.rtf)

desenvolvimento econômico. Sendo assim, a história e as contradições das políticas de educação de trabalhadores no Brasil acompanham o movimento dos modelos de desenvolvimento e do próprio Estado brasileiro. No item seguinte, retomaremos, então, um pouco dessa história, especialmente na perspectiva das políticas e da legislação educacional.

O desenvolvimento da educação de trabalhadores no Brasil constituiu-se em um aparato estatal, que se estendia desde a elaboração de um arcabouço jurídico – nas Constituições de Estado, representações burguesas na ossatura estatal (Ministérios, Institutos, Confederações etc), sindicatos (patronal e operário), decretos-Lei, até a criação de uma infraestrutura estatal, de escolas, liceus, centros, universidades e dos elementos do chamado sistema S.

A perspectiva de modernização econômica pela industrialização e urbanização acelerada passava, necessariamente, pela reestruturação produtiva: do modo agrário para o modo industrial. A educação profissional atendia esta reestruturação em dois eixos: i) um que racionalizava a organização dos processos de trabalho, de modo a reduzir os custos da produção e elevar a produtividade, o que, em tese, elevaria salários dos operários. Esta estratégia permitiu ao mesmo tempo, selecionar o “homem certo para o lugar certo”, ideologicamente “mais capaz”, o que fez engrossar as fileiras do exercito de reserva, e curto-circuitar a organização dos trabalhadores, desestimulando seus movimentos reivindicatórios, com a promessa de “melhor produtividade, maiores salários”; ii) outro que estabelecia a divisão de classes, por meio da intensiva dualidade estrutural entre a educação das classes populares e seus estratos (desvalidos, operários urbano-industriais, trabalhadores rurais etc), visando torná-las, em seus estratos, produtivas às demandas e exigências do capital, e a educação da burguesia, de modo a torná-la dirigente.

Já no início do século XX, a organização da classe trabalhadora, por influencia dos “exóticos anarco-sindicalistas”, reivindicava melhores condições de existência paralisando suas atividades, solidariamente e em cadeia. Neste sentido, as classes dominantes, por meio do aparato estatal, pretendiam curto-circuitar as influencias nocivas à “ordem” e ao “progresso”<sup>73</sup>. Para tanto, a educação profissional seria o antídoto a ser inoculado, capaz de restabelecer a “ordem” junto aos operários e, ao mesmo tempo, potencializar o “progresso”,

---

<sup>73</sup>Influencia da doutrina ideológica positivista elaborada por Augusto Comte, pensador francês, que se perpetuou no Brasil, a partir de 1850, trazida pelos filhos da burguesia que completariam seus estudos na Europa. Teve grande influencia na política e na literatura, e especialmente na organização das forças militares.

de modo a adequar a força de trabalho para o processo de industrialização que se estabelecia de maneira intensa.

O governo de Nilo Peçanha, pela Lei 1.606/1906 e pelo Decreto 7.566/1909, respectivamente, cria as Escolas de Aprendizes Artífices, cuja finalidade seria formar os filhos da classe trabalhadora, com o intuito de facilitar “às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência”, de modo “não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como faze-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime” (Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909)

Cabe aqui um apontamento interessante sobre os inconvenientes de se manter, apenas, os “exóticos anarco-sindicalistas” como força de trabalho, bem como, a necessidade de atrair, ideologicamente, a força de trabalho nacional.

Com a complexificação da maquinaria das manufaturas e das primeiras indústrias, os operários qualificados foram buscados no exterior, solução que acarretava dois tipos de inconvenientes. Primeiro, os operários contratados não formavam seus substitutos locais, guardando para si o monopólio da operação das máquinas, o que aumentava seu preço. Segundo, era comum eles trazerem para cá práticas e idéias consideradas atentatórias à ordem estabelecida, como a paralisação da produção para pressionar os patrões pela melhoria dos salários e das condições de trabalho e até mesmo a organização sindical. Para evitar esses inconvenientes, começou a surgir toda uma ideologia de valorização do trabalho “do elemento nacional”, cuja propalada inaptidão e inconstância já não era vista como natural, senão como resultado da falta de oportunidades. Ou seja, seria preciso valorizar a busca pela qualificação profissional como algo que dignificava o trabalhador, algo que ele desejasse para seus filhos, não como um destino fatal, mas como algo dotado de valor próprio. Para tanto, o ensino profissional teria de deixar de ser destinado aos miseráveis, órfãos, abandonados e delinquentes. (Cunha, 2005 6)

Esta ideologia que condiciona as classes sociais, visando estabelecer o modo de produção capitalista e acomodar a força de trabalho assalariado – que se avolumava no contexto da industrialização –, e, ao mesmo tempo, constituir a estratificação das classes e a reprodução do capital, ganha contornos mais estruturados a partir da Revolução de 1930, “quando a administração educacional diferenciou-se, já no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, com a criação da Inspeção do Ensino Profissional Técnico que, por sua vez, deu origem a outros organismos de âmbito e competência progressivamente ampliados”. (Cunha 2000, 94)

Logo após a revolução de 1930, o governo de Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde, cujo ministro seria Francisco Campos, que em 1931 empreendeu uma

reforma<sup>74</sup> no sistema educacional brasileiro – ratificada na Constituição de 1934. Entretanto, esta reforma tinha como objetivo organizar o ensino das classes dominantes, estabelecendo dois sistemas distintos de formação: “um segmento enciclopédico e preparatório para o ensino superior e outro profissional, independente e restrito em termos de configuração produtiva e ocupacional” (Ramos, 2012 29). Esta organização mantinha o ensino profissional, ainda, para os “desvalidos da sorte” e para os trabalhadores e suas linhagens, conforme a legislação promulgada no governo de Nilo Peçanha.

Cabe ressaltar que o governo de Getúlio Vargas concebia a industrialização como modo de desenvolvimento econômico, o que tornavam indispensáveis a organização e a formação para o trabalho. Faz-se notório que a Reforma Francisco Campos funcionou de modo contraditório a esta perspectiva, pois, ao invés de organizar o ensino profissional, dando-lhe a devida importância – de modo a torná-lo emancipado –, privilegia o ensino propedêutico. Por certo, o trabalho emancipado não era a intenção das classes dominantes, vide o exemplo dos “exóticos anarco-sindicalistas”.

Ressalta-se, ainda, que a Reforma Francisco Campo cria a distinção real, entre dois modos de ensinar (propedêutico e o profissional), de modo a manter a histórica dualidade estrutural do ensino, porém, sistematizando-a e materializando-a por meio de dispositivo jurídico.

Outro ponto importante, em paralelo a Reforma Francisco Campos, no contexto da revolução de 1930, que representou um ponto fundamental na organização do trabalho, seria a vinculação ideológica às teorias de Frederick Taylor, cuja metodologia primava pela racionalidade<sup>75</sup> nos processos de trabalho. Sobre isso, Cunha (2000 97) explica de que modo a institucionalização da doutrina taylorista, a partir do IDORT<sup>76</sup>, contribuiu para: conter as

---

<sup>74</sup>Ao todos foram seis decretos: i) Decreto nº 19.850/31, que cria o Conselho Nacional de Educação; ii) Decreto nº 19.851/31, que dispõe sobre a organização do ensino superior; iii) Decreto 19.852/31, que dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; iv) Decreto nº 19.890/31, que dispõe sobre a organização do Ensino Secundário; v) Decreto nº 20.158/31, que organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências, e vi) Decreto 21.241/31, que consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário.

<sup>75</sup> Leia-se adequação dos tempos da força de trabalho ao processo produtivo, visando intensificar o trabalho e diminuir os custos da produção.

<sup>76</sup> “Instituto de Organização Racional do Trabalho, IDORT, criado em 1931, fruto da junção de outros dois grupos da década anterior: empresários interessados na administração científica do trabalho e da produção; e estudiosos da psicofísica, adaptação do homem à máquina e, inversamente, dos instrumentos de trabalho e do ambiente fabril ao homem”. CONCEIÇÃO, M. R. A educação para o instituto racional do trabalho (1932-1946). Anais do IV Congresso Brasileiro de História da Educação: a educação e seus sujeitos na escola. Goiânia, novembro de 2006. <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/individuais-coautorais/eixo06/Marcelo%20Rodrigues%20Conceicao%20-%20Texto.pdf>

reivindicações trabalhistas; reduzir os custos da produção; organizar racionalmente o exército industrial de reserva; instituir a ideologia do “mais capaz”; etc.

Roberto Mange e outros engenheiros da Escola Politécnica, entre eles Armando Salles de Oliveira, destacaram-se na divulgação da doutrina da Organização Racional do Trabalho, sistematizada por Frederick Taylor, a ponto de, em 1931, fundarem, com o patrocínio da Associação Comercial e da Federação das Indústrias de São Paulo, o Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT. Esta entidade passou a ganhar influência à medida que os efeitos da crise econômica de 1929 se somavam aos movimentos reivindicatórios de trabalhadores, provocando a diminuição da taxa de lucro. (...) Para esses problemas, o IDORT apresentava o taylorismo como solução universal, propugnando o combate à desorganização administrativa das empresas, à utilização inadequada de matérias-primas, de força de trabalho e de energia motriz, assim como defendendo a implantação de um controle eficiente dos custos. A redução dos custos permitiria a elevação da produtividade e, em consequência, o aumento dos salários pagos aos trabalhadores, desincentivando os movimentos reivindicatórios. Mas, para que a produtividade geral se elevasse, seria necessário, também, aumentar a produtividade dos trabalhadores em termos físicos, para o que seriam indispensáveis os exames psicotécnicos, permitindo colocar “o homem certo no lugar certo” e selecionar os mais capazes; e o ensino sistemático de ofícios, apressando e barateando a formação profissional.

Note-se que a criação desta instituição seria “encabeçada por um grupo de empresários” e receberia o apoio da “Associação Comercial de São Paulo e da CNI - Confederação Nacional da Indústria”, sendo que com elas, “implantou alguns cursos de formação profissional em parceria com empresas” (Müller, 2010 197). O governo de Getúlio Vargas teria “insistido” para a CNI assumir a criação do SENAI, como será mostrado em momento oportuno neste texto. Portanto, o IDORT e o SENAI guardam estreita relação.

Em 1932, publica-se o Manifesto dos Pioneiros da Educação, fruto da correlação de forças entre pensadores reformistas (predominantemente liberais) e conservadores (predominantemente clericais), de diferentes matizes ideológicos, que participaram da “V Conferência Nacional de Educação”. Este manifesto surge da incapacidade de resolução das questões centrais da Conferência, o que impediu o encaminhamento para o governo de diretrizes para a construção de um consistente projeto educacional para o país. Cabe notar que o Manifesto identifica, dentre outras mazelas, a dualidade estrutural que envolve a educação profissional brasileira.

De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste manifesto, “para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isso mesmo, instrumentos de estratificação social”. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 2010 51)

O tema do ensino profissional seria retomado apenas na Constituição de 1937, sendo preterido na Constituição de 1934, que apesar de incorporar significativamente as propostas contidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, não discutiu a questão da dualidade, mas a manteve. A Constituição de 1937, em seu artigo 129, é transparente quanto a quem se destina o ensino profissional:

(...) O ensino pré-vocacional profissional **destinado às classes menos favorecidas** é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, **destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados**. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Art. 129. **Grifo nosso**)

Note-se que o caráter de “desvalidos da sorte”, desaparece, cedendo lugar a uma perspectiva menos “assistencialista” por parte do Estado, exigindo uma postura mais “produtiva” por parte do trabalhador. Afasta-se com isso o “vício” e “ócio” – como dispunha o Decreto 7.566/1909 –, e aproxima-se da produtividade capitalista, sem perder seu caráter de estratificação, quanto à destinação “às classes menos favorecidas”.

Neste sentido, Müller (2010 198) explica que

em 1937, o ministro Gustavo Capanema, através da Lei 378 de 13 de janeiro, dava uma nova estrutura ao Ministério da Educação, suprimindo a Superintendência do Ensino Profissional e seguindo à risca os preceitos do artigo 129 da Constituição de 10 de novembro daquele ano, onde se reafirmava a necessidade de atender à demanda da industrialização desencadeada na década de 30, sendo que os operários deveriam sair – mais uma vez - das classes “menos favorecidas”.

No artigo 129 da Constituição de 1937 verifica-se, também, na ação de investimentos “públicos” sobre a iniciativa “privada”<sup>77</sup>, a “intervenção” da aparelhagem estatal (burocracia estatal e sindicatos) na mediação da correlação de forças entre as classes dominadas – ao assegurar a organização “dentro da ordem” da força de trabalho por meio de ensino profissional – e a burguesia industrial, naquilo que concerne ao processo de adequação da força de trabalho ao modo de produção capitalista. Neste sentido o ensino profissional

<sup>77</sup> Sobre os limites ente “público” e “privado”, “Poulantzas considera que estes limites tomam efetivamente a forma de uma demarcação entre os espaços “público” e “privado”: entretanto, eles exprimem uma relação de força, que é uma relação de classes. Neste sentido, estes limites, postos pelo direito, são igualmente a expressão de limitação do poder de dominação de classe pela luta das massas populares. Já do lado das classes e frações dominantes, o direito, como limite, exprime as relações de força no seio do bloco no poder, limitando a intervenção de uma fração ou classe que domine um ramo do aparelho sobre as demais”. (Motta, 2010 19). Neste sentido, o Estado enquanto correlação de forças, material e específica, mostra-se como a negação da separação entre a esfera pública e a esfera privada.

funciona como um aparelho de Estado, atuando na divisão social e técnica do trabalho, disponibilizando um exército industrial de reserva para os setores produtivos.

Ainda em 1937, o governo de Getúlio Vargas, por meio da Lei 379/37, transforma as Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Profissionais, “com o objetivo de irradiar no País o ensino profissional em todos os ramos e graus” (Azevedo; Shiroma; Coan, 2012 28). Ademais, a rede de Escolas de Aprendizes e Artífices não obteve os resultados esperados para o ensino profissional que se adequava às demandas do desenvolvimento industrial. Isto ocorreu, em grande parte, devido à precária e inadequada infra-estrutura das escolas; à dificuldade de formar mestres em ofícios mais especializados para ministrar os cursos de formação profissional, o que ocasionou a redução dos conteúdos dos cursos a conhecimentos empíricos, faltando-lhes o respaldo teórico fundamental.

No contexto do Estado Novo, em 1939, em meio à correlação de forças entre a burocracia estatal, que, em função da industrialização, mediava a organização da divisão social do trabalho, e a burguesia industrial, que, contrárias<sup>78</sup> à determinação do aparelho de administração do Estado em relação à responsabilização deste com parte da formação dos trabalhadores, não percebia os ganhos de longo prazo desta organização, foi exarado Decreto 1.238/39 que, em seu artigo 4º, transferia para as empresas a responsabilidade pelos cursos de aperfeiçoamento, tanto menores quanto adultos. Esta correlação de forças marcou, de modo indelével, a criação<sup>79</sup> do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários<sup>80</sup> – SENAI. (Cunha, 2000). Na esteira desta correlação de forças, em 1942 promulga-se a Lei 4.984/42, que regulamentava a criação de escolas de aprendizagem oficiais mantidas pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Cabe ressaltar que, ou a burguesia industrial assumiria esta formação, ou esta seria colocada a cargo dos trabalhadores. O que tendeu a correlação de forças em direção a proposta do governo. O SENAI funcionou, no contexto de sua criação, como a instituição

<sup>78</sup> “Os líderes industriais não perceberam o quanto o anteprojeto atenderia aos seus próprios interesses, a médio e a longo prazo, ou priorizaram o lucro imediato – de um modo ou de outro, nada de contribuir financeiramente para a formação profissional da força de trabalho que eles próprios empregavam. É provável que a formação recente do capital industrial ainda não tivesse propiciado aos industriais uma visão dos seus interesses coletivos um pouco além do curto prazo”. (Cunha, 2000 99)

<sup>79</sup> Segundo Cunha (2000 100), diante da recusa da burguesia industrial no cumprimento do decreto, “o próprio presidente da República Getúlio Vargas lhes teria dito que ou eles aceitavam assumir a formação profissional prevista pela Constituição, incluindo o custo financeiro, ou o governo manteria a forma definida pelo último decreto. Poderia haver até mesmo a atribuição da gestão de todo o sistema aos sindicatos dos trabalhadores. Sem melhor alternativa, a CNI e a FIESP consentiram e assumiram como criação sua o sistema SENAI que resultou do decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942”.

<sup>80</sup> Posteriormente o “dos industriários” seria modificado por industrial.

responsável pela organização e administração da aprendizagem industrial. Os cursos ministrados pela instituição eram pragmáticos – baseados na racionalidade técnica do taylorismo e no modo de produção fordista –, de curta duração, com formação reduzida, cujo objetivo era adequar os aprendizes menores aos processos de trabalho da indústria. Ademais, durante parte da sua história – pelo menos até 2008<sup>81</sup> –, desempenhou suas funções de entidade formadora, sem receber maior regulação.

Segundo Müller (2010 199) ao discorrer sobre a correlação de forças que envolviam a criação do SENAI, entre aparelho estatal, burguesia industrial e trabalhadores, explica que

coube ao grupo ligado a Simonsen [presidente da CNI à época] exercer o papel de mentor do projeto SENAI, não sendo considerado representativo, portanto, do todo empresarial. Confirmando sua posição de elite decisória dos caminhos da industrialização no país, esse grupo viu seu poder e prestígio aumentados por meio de relações com o governo e controle das associações dos industriais, obrigando inicialmente seus pares a manterem aprendizes em escolas profissionalizantes (...) e outras medidas nem sempre simpáticas aos empresários. Também por parte do operariado houve resistência à implantação do SENAI, talvez temendo a possibilidade de desemprego aos não participantes dos cursos ou, ainda, pelo fato de aquele órgão estar muito próximo à burguesia industrial, o que tornava os trabalhadores refratários ao processo. As associações de trabalhadores, na tentativa de minimizar conflitos de classes e fiéis ao esquema corporativista e hierárquico idealizado por Vargas para o operariado organizado, conclamavam seus membros à sindicalização procurando mantê-los na fôrma estreita estabelecida para as atividades sindicais.

No período de 1942 a 1946, entre a ditadura do Estado Novo, a queda de Getúlio Vargas, o governo provisório de José Linhares e a eleição e posse de Eurico Gaspar Dutra, na tentativa de mediar as correlações de força das Assembléias Nacionais Constituintes de 1934 e 1937 e de acomodar seus interesses difusos, foi realizada uma ampla investida sobre a educação, por meio de decretos-Lei, que se tornou conhecida como Reforma Capanema<sup>82</sup>. Cabe ressaltar que esta ampla reforma da educação serviu para ampliar a estratificação social e a divisão técnica do trabalho, por meio da aglutinação de uma ampla rede de instituições e diversas possibilidades de formação – adequados aos processos produtivos da industrialização em curso.

<sup>81</sup> O Ministério da Educação, em 2008, contando a intermediação do vice-presidente da República José de Alencar – empresário da indústria têxtil –, conseguiu, por meio de algumas ajustes, aproximar o Sistema S da lógica neodesenvolvimentista, inserida na formulação das políticas sociais de Estado do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

<sup>82</sup> Quatro decretos são editados durante o Estado Novo: i) Decreto-lei 4.073/42, Lei Orgânica do Ensino Industrial; ii) Decreto-lei 4.048/42, que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; iii) Decreto-lei 4.244/42, Lei Orgânica do Ensino Secundário; e iv) Decreto-lei 6.141/43, Lei Orgânica do Ensino Comercial. Após o Estado Novo, mais quatro decretos são editados: v) Decreto-lei 8.529/46, Lei Orgânica do Ensino Primário; vi) Decreto-lei 8.530/46, Lei Orgânica do Ensino Normal; vii) Decreto-lei 8.621/46 e 8.622/46, que criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; e viii) Decreto-lei 9.613/46, Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Se na Reforma Francisco Campos, se organizava a histórica dualidade estrutural da educação, dando forma ao ensino das classes dominantes: o ensino secundário e o ensino superior, a Reforma Capanema aprofundava esta organização, estruturando um amplo sistema de ensino. Este aprofundamento dimensionou o *ensino primário* em duas categorias: fundamental e supletivo, sendo o ensino primário fundamental dividido em elementar e complementar; os ensinamentos técnico-profissionais em *ensino industrial*, *ensino comercial*, *ensino normal*, *ensino agrícola*. Destes, o ensino industrial se estratificou em tal monta que criou, praticamente, um sistema em paralelo – ainda que com certa articulação – às demais modalidades de ensino; o *ensino secundário*, que se divide em dois ciclos: um ciclo básico secundário (ginasial); outro técnico, dividido em clássico, que prepararia para o domínio das letras e filosofia, e científico, que prepararia para um estudo das ciências; e o *ensino superior*.

Existia um claro alinhamento entre a reforma Capanema e as perspectivas da reforma Francisco Campos, ou seja, em ambas se manifestavam elementos da dualidade do ensino. Neste sentido, o ensino primário seria comum a todas as classes, visando “ensinar” a ordenação moral e o civismo; o ensino industrial seria destinado aos operários e seus filhos, de modo a realizar a adaptação da força de trabalho aos diversos processos produtivos, desde os mais simples – por exemplo, operação de máquinas – até os mais complexos – como a manutenção de equipamentos; o ensino comercial seria destinado às classes populares, visando ocupar posições subordinadas no aparelho administrativo do Estado e serviços administrativos gerais das empresas; o ensino normal seria direcionado, necessariamente, ao público feminino, para formação de quadros para atuar no ensino primário; o ensino agrícola seria destinado à manutenção do homem no campo e à organização dos processos agrícolas; o ensino secundário seria destinado aos estratos da classe média urbana, visando ocupar funções técnico-burocráticas intermediárias do aparelho administrativo de Estado, ou continuar os estudos no ensino superior, visando ocupar posições dirigentes.

No que tange a estratificação social e divisão técnica do trabalho, Grabowski (2006 7), referenciando-se em Acácia Kuenzer, explicita que a reforma Capanema seria

o marco da institucionalização da dualidade: ‘para as elites, são criados os cursos médios de 2º ciclo, científico e clássico, com três anos de duração, sempre destinados a preparar os estudantes para o ensino superior’ e, para os trabalhadores instrumentais uma formação profissional ‘em nível médio de 2º ciclo: o agrotécnico, o comercial técnico, o industrial técnico e o normal, que não davam acesso ao ensino superior’.

Em 1948, oriundo das discussões da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, toma forma um anteprojeto para a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Entretanto, o contexto político difuso impediu a sua realização, o que ocorreu apenas em 1961, sendo promulgada a Lei 4.024/61, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

Cabe ressaltar que, a LDBEN de 1961 representou mudanças significativas para o ensino profissional: permitiu-se a equivalência plena entre os cursos técnicos e o ensino secundário, o que possibilitou o ingresso dos alunos oriundos destes cursos ao ensino superior. Entretanto, nota-se que já em 1950, a Lei 1.076/50, assegurava o ingresso dos alunos oriundo do 1º ciclo do ensino industrial ao 2º ciclo do ensino secundário (clássico ou científico), desde que fossem avaliados, por meio de exame, os conteúdos das disciplinas – não estudadas – do 1º ciclo do ensino secundário.

Ademais, a Lei 1.821/53 trazia no seu artigo 3º item I, o indicativo de posterior equivalência plena entre cursos de grau médio, de modo a permitir maior mobilidade entre estes e o ensino superior. Esta Lei permitia, inclusive, que os alunos egressos dos cursos técnicos – industriais, agrícolas ou comerciais –, pudessem, mediante processo seletivo – similar ao vestibular –, oportunizar matrícula no ensino superior.

O segundo governo de Getulio Vargas foi marcado por uma difusa correlação de forças político-ideológicas em relação ao modelo de desenvolvimento econômico que deveria ser adotado para o país. Na esteira destas disputas, a educação, que teria importância fundamental para qualquer dos modelos econômicos adotados, torna-se alvo do jogo de compromissos contraditório e conflitual do bloco no poder. Percebe-se então que o anteprojeto para a criação da LDBEN não foi procrastinado, ao contrário, mostrou-se elemento importante para a condução da política educacional que se alinharia aos rumos do desenvolvimento do país, logo centro de acirradas disputas.

Neste cenário de disputas políticas, uma medida surtiu efeito sobre o campo da educação: em 1953, pela Lei 1.920/53, o Ministério da Educação e Saúde Pública foi desmembrado e transformado em Ministério da Educação e Cultura. Tal fato expressa a dimensão da correlação de forças políticas em torno das políticas educacionais.

Ademais, este governo criou diversos aparelhos estatais, cujo objetivo seria preparar a classe dirigente, para atuar em um cenário de desenvolvimento econômico e tecnológico

impulsionado pela industrialização. Cabe registrar que foram criadas neste período: pela Lei 1.628/52, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE; pela Lei 1.310/51, o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq; e pelo Decreto 29.741/51, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Identificamos, ao analisar este período, que a educação brasileira se constituiu, a partir da aparelhagem estatal, em duas estruturas distintas e pouco interligadas, cuja intenção seria organizar a estratificação social, necessária ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas no país. Esta estruturação seria, fundamentalmente, marcada por: um ensino propedêutico, de nível secundário, destinado as classes dirigentes, que as preparava para o ensino superior e para ao trabalho intelectual; por seu turno, havia um ensino profissional, que seria destinado à classe trabalhadora e seus filhos, cujo objetivo era garantir a reprodução da força de trabalho, preparando a classe trabalhadora para o trabalho manual. Esta última estrutura (ensino profissional) sendo gestado tanto no âmbito da aparelhagem estatal – nas reformas da educação –, quanto, em paralelo, diretamente pelos empresários. Por certo, ambos visando os interesses das classes dominantes, aqui representados pela fração da burguesia industrial.

Cabe ressaltar que esta configuração da educação brasileira manifesta a histórica dualidade estrutural da educação. Kuenzer (1997 10) afirma que a “dualidade estrutural [é] a categoria de análise por excelência, para a compreensão das propostas que vêm se desenvolvendo a partir dos anos 40”.

Ademais, no âmbito da indústria, esta dualidade se acirraria, pois que, desenvolveria sob a orientação da racionalidade do trabalho e no contexto de produção em massa, de viés taylorista-fordista, um modelo de formação profissional aligeirado, de modo a adequar a classe trabalhadora aos processos de trabalho imediatos, que se relacionavam diretamente com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, ao trabalhador caberia a reprodução da sua força de trabalho.

Com o fim da segunda grande guerra, se inicia um novo processo de imperialismo sobre o mundo, cuja dominação seria o resultado da correlação de forças entre: bloco Capitalista, capitaneado pelos Estados Unidos e o bloco Comunista, capitaneado pela União Soviética. Neste sentido, acentua-se, com ênfase na América Latina, o processo de dependência dos países – periféricos – desta região às economias dos países centrais, especialmente, à economia norte-americana.

No Brasil, a política econômica do Governo de Getulio Vargas, que visou expandir a indústria nacional, estabelecendo as bases de uma industrialização efetiva, e que, concomitantemente, permitiu o crescimento do mercado consumidor interno, em oposição à crise<sup>83</sup> estrutural das exportações de bens primários no cenário internacional, iniciada nos idos de 1929, atenderia, ainda que oriunda de uma perspectiva nacionalista, aos interesses de expansão do capital internacional, o que aconteceria no governo de Juscelino Kubistchek. Cabe ressaltar que esta expansão do capital produtivo internacional – indústrias multinacionais instaladas – já existia em menor monta, o que se consolidou, tornando-se monopolista, no governo de Juscelino Kubistchek.

O processo de industrialização continuaria a acontecer centralizado na aparelhagem estatal – Estado administrado pelo personalismo político (populista) –, cujo modelo econômico seria o nacional<sup>84</sup>-desenvolvimentismo, oriundo da correlação de forças entre burguesia industrial, ávidos pela expansão – que em última análise representaria lucro financiado a longo prazo pelo Estado –; e as massas populares, que se organizavam para reivindicar por melhores condições de trabalho e por maior participação na vida política. Deste cenário, se estrutura e fortalece o aporte de capitais internacionais na economia. Cabe ressaltar que havia um contexto político de crise de hegemonia no bloco no poder do Estado, que se refletiria na correlação de forças sobre os modelos de desenvolvimento econômico a ser implementado pelo governo de Juscelino Kubistchek.

Verifica-se, a partir desta constatação, que “a transição do Governo Vargas para o de Juscelino Kubistchek caracterizou-se pelo abandono de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional em nome de uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente” Ramos (2012 30). Neste sentido, essa transição e seus desdobramentos sócio-políticos e econômicos definiriam “a crise política que viria a culminar na reorientação total do processo, a contar de 64”. (Romanelli, 1986 57)

O que nortearia a política de desenvolvimento econômico do governo de Juscelino Kubistchek, inclusive na área da educação<sup>85</sup>, seria um plano de desenvolvimento conhecido

---

<sup>83</sup>Segundo Romanelli (1986 57) “começa a desgastar-se a doutrina que nos era imposta e que propugnava pela permanência do papel secular reservado à economia brasileira na chamada divisão internacional do trabalho: a de que a nossa função deveria ser sempre a de produtor agrícola dos bens exigidos pelo mercado internacional”.

<sup>84</sup> O nacionalismo desta injunção é diferente daquele preconizado por Getulio Vargas, naquele o vínculo seria com as massas populares organizadas, neste com a burguesia e com os dirigentes da burocracia estatal.

<sup>85</sup>O aporte de recurso para a área da educação se mostrou ínfimo em relação ao corpo dos investimentos que seriam realizados. Segundo Bonemy, “o setor de educação foi contemplado com apenas 3,4% dos investimentos inicialmente previstos e abrangia uma única meta. Formação de pessoal técnico era a meta 30, que

como Plano de Metas. Neste planejamento se confirma a tendência do Estado brasileiro, por meio da adoção da perspectiva desenvolvimentista formulada pela CEPAL, à aproximação dos capitais internacionais, constituindo, neste processo, uma robusta burguesia industrial associada, de modo subordinado e dependente, ao capital internacional.

Entretanto, o Estado, além de expressão política das correlações de força sociais, torna-se, também, produtor: tanto nos setores estratégicos da indústria, de modo a construir uma sólida base infra-estrutural – que ainda não se tornava rentável para o padrão de acumulação do capitalismo dependente –, quanto de serviços – dentre eles a educação –, de modo a acomodar a reprodução da força de trabalho e a regular a expansão do exército de reserva. Por óbvio que o aumento gradual do exército industrial de reserva, e a estratificação social do trabalho que ele encerra, exigiriam maior qualificação da força de trabalho.

Neste sentido, o Plano de Metas – como expressão de vínculo de dependência –, representaria, para a área da educação, a ideologia da “educação para o progresso”, que se refletiria, dentre outras influências, nos trabalhos da “Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI)<sup>86</sup>, constituída com a colaboração de órgãos americanos como a USAID e a Aliança para o Progresso” (Ramos, 2012 30) . Cabe ressaltar que o Plano de Metas continha 30 objetivos a serem alcançados, porém somente um deles seria para contemplar a área da educação: o item 30 – inserido às pressas sob pressão do Ministério da Educação e Cultura. Isso denota as relações de importância entre os campos econômico e social.

Entretanto, neste contexto de “educação para o desenvolvimento”, a política educacional representava uma correlação entre forças nacional-populistas, de viés liberal, e conservadoras, de viés confessional, cujo entrave se personificava no nome do Deputado Gustavo Capanema, que havia sido Ministro da Educação e da Saúde no governo Getúlio

---

prescrevia a orientação da educação para o desenvolvimento e não falava em ensino básico”. (Bonemy, H. Educação e desenvolvimento: o debate dos anos 50. In. O Brasil de JK. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/Anos1950> [acesso em 16/05/2014]).

<sup>86</sup> Segundo Oliveira e Leszczynski, a Comissão Brasileiro-Americana de Ensino Industrial – CBAI era um “acordo bilateral entre Brasil e Estados Unidos”, surgido, como ideia inicial, “na I Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas em Havana, ocorrido (...) [em] 1943”, cujo desdobramento resultaria em “cooperação entre países, através de convênios”. Destes entendimentos iniciais, ficou determinado que, “através do *Office of Inter-American Affairs*” seria estabelecido um “convênio em prol do Ensino Industrial Brasileiro, assinado em 3 de janeiro de 1946 e entrando em vigor em 03 de setembro de 1946, pelo decreto-lei 9.724”. (Oliveira, D. E. de M. B.; Leszczynski, S. A. C. O papel da comissão brasileiroamericana de educação industrial na organização de ensino profissionalizante das escolas técnicas federais. Disponível em:

[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario8/\\_files/RnnUsp4Z.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/RnnUsp4Z.pdf). [Acesso em: 16/05/2014].

Vargas e que, além de líder do Partido Social Democrático-PSD – partido com mais ocupações – na Câmara dos Deputados, era também o responsável pelo capítulo sobre educação na Constituição de 1946 e pelo veto que o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN recebeu contrariando um de seus artigos – que fora encaminhado como substitutivo pelo próprio Gustavo Capanema –, e do Deputado Carlos Lacerda, conservador e histórico opositor do varguismo, que apresentaria um substitutivo<sup>87</sup> ao veto de Gustavo Capanema, trazendo a tona os interesses da Igreja Católica – que dominavam o ensino secundário – e dos, ainda escassos, empresários da educação, que organizavam na perspectiva de constituir um novo mercado de serviços.

Percebe-se, pois, o acirramento da correlação de forças entre dois pressupostos: o ensino laico e público, e o ensino confessional e privado. Desta correlação de forças, tendeu-se a uma perspectiva de educação liberal-democrática, de viés pragmático – herdeira dos “pioneiros da educação”. Portanto, a perspectiva de um ensino laico e público, pelo menos formalmente – ganhou corpo na correlação de forças e nos instrumentos jurídicos que a condicionavam.

Em paralelo as discussões sobre a nova LDBEN, o ensino industrial já disporia em alguns pontos de uma nova correlação de forças: a extensão da rede escolar gratuita, que redundaria na descentralização da organização e da administração do ensino profissional, e na criação de uma rede federal de ensino técnico; e a equivalência entre o ensino médio propedêutico e o profissionalizante, com possibilidade de transferência entre eles, que trataria da dualidade estrutural do ensino.

Desta correlação de forças resultou, em 1959, a Lei 3.552/59, que dispunha “sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências” (Lei 3.552/59), sendo regulamentada pelo Decreto 47.038/59, que “aprova o regulamento do ensino industrial” (Decreto 47.038/59).

---

<sup>87</sup> Segundo Moura (2007 10) este dispositivo defendia a posição dos conservadores, ou seja, “que a educação fosse ministrada predominantemente em escolas privadas. Na visão deles, as escolas públicas deveriam ser complementares para quem não ‘quisesse’ matricular os filhos na escola particular, de forma que os pais teriam ‘liberdade’ de escolher a escola dos filhos (...) também incorporavam a defesa da subvenção do Estado para as escolas, inclusive às privadas. (...) Finalmente, também era advogado por esse grupo, o fato de que a obrigação do Estado de subvencionar as escolas privadas não lhe daria o direito de fiscalizar essa rede, em nome da liberdade de ensino”.

Faz-se necessária a constatação, a partir das alterações efetuadas na relação<sup>88</sup> entre ensino industrial e ensino médio, que o governo de Juscelino Kubistchek, com esta reforma,

estabeleceu a obrigatoriedade da profissionalização no 2º grau mediante a organização de um currículo que justapunha um núcleo comum e uma parte diversificada para as habilitações profissionais em consonância com as demandas do mercado de trabalho local ou regional. (Azevedo; Shiroma; Coan, 2012 29)

A regulamentação do Decreto 47.038/59 estabeleceu, ainda, que a rede federal de ensino técnico fosse composta por Escolas Técnicas, que se tornariam autarquias, sendo reconhecidas como Escolas Técnicas Federais. Sobre isso, Ramos (2012 30-31) salienta que esta reforma representa “o Estado assumindo parte da qualificação da mão de obra, de acordo com as funções adquiridas por ele no plano dos investimentos públicos estratégicos”.

Em 1961, promulga-se a primeira LDBEN brasileira, pela Lei 4.024/61. Este dispositivo estruturou a educação brasileira em três graus: Educação de grau primário, de base comum a todos os estudantes, subdividida em: Educação pré-primária, para crianças menores de 7 anos; Ensino primário, subdividido em 4 séries anuais, sendo obrigatório a partir dos 7 anos de idade e condicionado as crianças com 11 anos ou mais, o prosseguimento a Educação de grau médio mediante aprovação em exame de admissão ao ginásial.

Por sua vez, a Educação de grau médio, subdividido em: Ensino médio, que será ministrado em dois ciclos, o ginásial, atendendo alunos de 11 aos 14 anos; e o colegial, atendendo alunos de 15 a 17 anos. Ambos abrangendo os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário, sendo os primeiro profissionalizantes e este último propedêutico.

Concluindo a estruturação, a Educação de grau superior, permitida, por meio de concurso de habilitação, a qualquer aluno que tenha concluído a Educação de grau médio.

A primeira LDBEN dispôs, então, uma ampla reforma, que articulou estes diversos níveis e modalidades de ensino, o que representou a abertura de novos mercados sobre o campo da educação, ávidos pelo influxo de capitais, visto que, com a ampliação da reprodução da força de trabalho e a estratificação das relações de trabalho (divisão social do

---

<sup>88</sup>Segundo Azevedo; Shiroma; Coan (2012 29), “o governo Kubitschek manteve o ensino industrial como um ramo do ensino médio, ratificando a coletânea de cursos instituída, classificando-os como cursos ordinários – de aprendizagem industrial, industrial básico e industrial técnico – e extraordinários – de qualificação, aperfeiçoamento, especialização e de divulgação. Tratava-se, todavia, de uma política pensada como uma derivação do ensino secundário que foi aprimorada mediante a Lei no 5.692, de 11 de agosto de 1971, do governo Médici (1969-1974)”.

trabalho), seria exigida tanto da produção, quanto do trabalhador, a qualificação da força de trabalho.

Ademais, estabeleceu a equivalência entre diversos cursos que tivessem o mesmo nível, sem prescindir dos “processos seletivos”: exames de admissão ou provas de conhecimento que verificassem equiparação. Ramos (2012 31) acrescenta que esta equivalência indicava “uma tentativa de maior homogeneização escolar”, o que conferiria “um caráter mais universal ao ensino técnico”. Neste sentido, a LDBEN “fez com que o ensino técnico, que antes era terminal, se tornasse equivalente ao secundário propedêutico, podendo os técnicos, uma vez tendo concluído seus cursos, candidatarem-se a qualquer curso de nível superior”.

Tal equivalência representou a superação formal da dualidade do ensino, pois na prática, porém, a dualidade continuava a ser mantida, uma vez que os currículos se encarregavam de privilegiar o ensino propedêutico e seus conteúdos, exigidos nos exames de acesso ao ensino superior.

Kuenzer (1997 16) pondera sobre o caráter da superação da dualidade formal da educação, alegando que “a equivalência estabelecida pela Lei 4024/61, em que pese não superar a dualidade estrutural, posto que permanecem duas redes, e a reconhecida socialmente continua a ser a que passa pelo secundário, sem sombra de dúvida trouxe significativo avanço para a democratização do ensino”. E demonstra, por meio de dados do MEC<sup>89</sup>, que estes são “fortes indicadores do caráter urbano do Brasil e de classe do ensino médio de 2º ciclo”.

Em paralelo, no que tange o SENAI, suas escolas apresentavam enormes diferenças ao sistema federal. Müller (2010 203), explica estas diferenças, mostrando que em relação à administração e responsabilidades,

as escolas técnicas profissionalizantes mantidas pelo Estado e pela rede particular são subordinadas exclusivamente ao MEC enquanto que as escolas SENAI subordinam-se tanto ao MEC (principalmente no cumprimento do Regimento Único, aprovado por aquele ministério) quanto ao Ministério do Trabalho (com quem melhor se afinam a CNI e sindicatos patronais).

Em paralelo a LDBEN, Cunha (2000 43) explica que apesar desta

constituir mudanças fundamentais em relação a política educacional do Estado Novo, a aprendizagem profissional que vincula empresa e escola continua a se realizar pelo SENAI linhas fundamentais da política educacional do Estado Novo, um aspecto

---

<sup>89</sup> “Das 1.129.421 matrículas no ensino médio de 2º ciclo, a grande concentração era nas capitais e nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; o 50% das matrículas correspondiam ao secundário, 45% aos ramos normal e comercial, e apenas 5% aos ramos industrial e agrícola (MEC, 1979)” (Kuenzer, 1997 16)

muito importante dela permaneceu, com força aumentada: a aprendizagem de ofícios industriais associando escola e empresa, e a entidade em que ela se desenvolve de forma mais acabada - o Senai.

Cabe ressaltar que para o SENAI no período do governo de Juscelino Kubistchek, “não houve uma demanda excepcional da força de trabalho especializada, mas apenas a busca por treinamentos para formar trabalhadores necessários ao processo de ampliação do parque industrial”. Neste sentido, o SENAI operaria “fortemente essa demanda, ao optar por cursos rápidos de qualificação, mantendo os cursos destinados à formação de trabalhadores especializados em crescimento vegetativo no período”. (Müller, 2010 203)

Ademais, os cursos do SENAI formariam para o “saber pelo trabalho”, alinhados ideologicamente as forças que o constituíram – a burguesia industrial –; em seu contrário, a formação das escolas vinculadas diretamente ao MEC, seriam formações “sobre o trabalho”. Neste sentido, a formação do SENAI seria aprender de forma prática a execução de determinado processos para, posteriormente, reproduzi-los, racionalmente, no “chão da fábrica”. (Muller, 2010)

No governo de João Goulart, no contexto das reformas de base, seriam instituídos alguns dispositivos, assim como ocorrera no período de Getulio Vargas – com a criação do SENAI – e em paralelo à estruturação prática das alterações determinadas pela LDBEN, de formação intensiva e acelerada das forças de trabalho. Destaca-se neste sentido, além da formação oferecida pelo SENAI, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial – PIPMO, que fora criado em 1963, com o objetivo de preparar as massas populares para trabalhar na indústria. Cabe ressaltar, que em 1971, este programa se separa do Ministério da Educação e Cultura e vincula-se ao Ministério do Trabalho. Nesta transição, se amplia às demais áreas do trabalho e perde o componente “industrial” do nome, sendo conhecido a partir de então com o PIPMO. Numa análise superficial, faz-se notório inferir que o PIPMO<sup>90</sup> guarda semelhanças com o PRONATEC, na medida em que contribui para a formação de trabalho “barato”.

Ramos (2012 31) avalia a implementação desses dispositivos como preparação

---

<sup>90</sup> “Isto significa reafirmar que o PIPMO - como também os diversos programas de formação profissional, sem querer entrar no âmbito da educação formal - na verdade, não se coloca dentro de uma perspectiva de uma democratização real. São programas que nasceram da necessidade de se induzir o processo de desenvolvimento no Brasil, e fazem parte de um processo mais global de acumulação, concentração e centralização do capital” (Barradas, 1986 165). Nota-se nesta citação que existem aproximações entre o PIPMO e o PRONATEC, na medida em que ambos surgem, como programas, da necessidade de induzir um processo de desenvolvimento no país, no caso do PRONATEC, um modelo que pressupõe o estímulo a formação de mão-de-obra barata para um padrão de consumo de bens baratos.

para o período de pós-recessão calculada, verificada entre os anos de 1962-1967, que se reverte somente a partir de 1968, quando o golpe civil-militar de 1964 já teria conseguido o controle necessário das organizações políticas do país, possibilitando a escolha de um tipo de modelo de desenvolvimento á revelia dos anseios do povo.

Este período, marcado por intensa disputas políticas, visando acomodar os interesses da relação capital-trabalho, por meio de definições de política de desenvolvimento econômico em geral, e política de organização da educação, em específico, se notabilizou pelo alinhamento econômico a perspectiva desenvolvimentista, de modo a adequar a economia brasileira aos padrões de um capitalismo dependente. Em relação à educação, em especial a educação para o trabalho, evidencia-se uma reestruturação do sistema educacional brasileiro, de modo a consolidar a estratificação social necessária ao desenvolvimentismo, mantendo a histórica dualidade estrutural do ensino, ainda que formalmente desestabilizada na LDBEN de 1961.

Com o golpe civil-militar de 1964, o país enfrenta um período marcado pelo controle repressivo do Estado pela composição civil-militar no bloco no poder, o que tornava nula qualquer possibilidade de uma composição política de viés democrático, ou seja, seria o colapso do populismo e do Estado de compromisso. Entretanto, esta situação política seria abrandada pela situação econômica que se impôs ao país sob os auspícios de um “milagre econômico”.

Segundo Ramos (2012 31) este milagre econômico seria resultado da “crescente integração internacional das economias capitalistas, proporcionando amplo influxo de capital estrangeiro para o Brasil”, o que se processou aliado a “uma política salarial rígida e centralizada”, de modo a gerar “condições para o aquecimento da economia, num contexto de controle inflacionário”, considerado exitoso. Entretanto, o “milagre econômico” não foi suficiente para modificar a forma histórica de desenvolvimento do Brasil: crescimento econômico e desajuste social, com disparate<sup>91</sup> na concentração/distribuição de renda. Ressalte-se que este modelo de desenvolvimento dependente ao capital estrangeiro foi implementado por meio de uma estrutura repressiva singular.

---

<sup>91</sup> Segundo Brum (1982, 115-116) “o novo regime implantado em 1964 impõe, ao país, sem muita dificuldade, uma rígida política de compressão salarial, que, progressivamente, veio retirando do trabalhador uma parcela cada vez maior do seu poder aquisitivo”. Ao mesmo tempo, as classes dominantes ampliam seu poder de concentração de renda, o que faz surgir um disparate entre concentração e distribuição de renda. Neste sentido, “enquanto 90% dos brasileiros têm sua participação relativa na renda nacional sensivelmente reduzida, os 10% mais ricos melhoram a sua participação (...)”. Cabe ressaltar que “isso ocorre justamente quando a distribuição de renda e a eliminação da marginalidade se constituem numa das mais profundas e legítimas reivindicações da consciência nacional em prol da justiça social”.

Esta crescente integração capitalista revela a expansão dos interesses do imperialismo dos países centrais sobre os países latino-americanos, dentre eles o Brasil. Neste quadro sócio-econômico, a política educacional brasileira articulada – como desdobramento do modelo de desenvolvimento econômico dependente adotado pelo país – na primeira metade da década de 60, teve como base político-ideológica a “teoria do capital humano”.

Segundo Frigotto (2010 144-145)

a tese do capital humano então, quando apreendida na sua gênese histórica, revela-se como uma especificidade das teorias do desenvolvimento produzidas inicialmente e preponderantemente no interior da formação social capitalista mais avançada e que chama a si a tarefa e a hegemonia na recomposição do imperialismo capitalista. (...) O conceito de capital humano vai mascarar, do ponto de vista das relações internacionais, a questão do imperialismo, passando à ideia de que o subdesenvolvimento nada tem a ver com as relações de poder, mas se trata fundamentalmente de um problema de mudança ou modernização de alguns fatores, onde os recursos humanos qualificados – capital humano – se constitui no elemento fundamental. (...) Mascara-se (...) o caráter orgânico da acumulação, concentração e centralização do capital e a própria luta de classe, na medida em que se nivela, sob a categoria do capital, a capacidade de trabalho dos indivíduos “potenciada” com educação ou treinamento, ao capital físico, ou seja a força de trabalho se apresenta como mercadoria – um capital do mesmo valor que o capital físico.

Esta teoria se manifesta na perspectiva do aumento da eficiência e da produtividade obtidas, sobremaneira, pela formação/qualificação da mão-de-obra sob os pressupostos da neutralidade científica e nos princípios da racionalidade técnica<sup>92</sup>. As décadas de 60 e 70 foram caracterizadas por um incremento da produtividade do trabalho, que era acompanhada por queda no padrão de vida e das condições de trabalho ou insegurança ante a ameaça de desemprego<sup>93</sup>.

Este período de escalada do imperialismo marcou o campo educacional brasileiro com a “assistência” efetiva de organismos internacionais<sup>94</sup>, cujo objetivo seria a realização de intervenções nas políticas educacionais, estabelecendo, contudo, condições que aumentariam

<sup>92</sup> Segundo Frigotto (2010 139) “no âmbito propriamente educacional e pedagógico, a teoria do capital humano vai ligar-se à toda a perspectiva tecnicista que se encontra em pleno desenvolvimento na década de 1950. A visão do capital humano vai reforçar toda a perspectiva da necessidade do sistema educacional, de sua ‘ineficiência’ e, por sua vez, a perspectiva tecnicista oferece a metodologia ou a tecnologia adequada para constituir o processo educacional como um investimento – a educação geradora de um novo tipo de capital – o ‘capital humano’. (...) a teoria do capital humano vai esconder, sob a aparência de elaboração técnica, sua função principal – ideológica e política”.

<sup>93</sup> Cabe ressaltar que na contramão desse quadro de insucesso, registrou-se neste período a valorização acentuada da mão-de-obra formada nas Escolas Técnicas Federais que era fortemente absorvida pelas grandes empresas (privadas ou estatais), devido à qualidade do ensino oferecido nestas instituições. Verifica-se um aumento do número de técnicos formados, cuja saturação se consolidou com a forte recessão econômica que o país atravessou na década de 1980.

<sup>94</sup> Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, Aliança para o Progresso, United State Agency for International Development – USAID, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Organização das Nações Unidas - ONU, Fundação Rockfeller, Fundação Ford, dentre outros.

a espoliação econômica e intensificariam a alienação política (Frigotto, 2010). O Banco Mundial, por exemplo, não apenas financiou estas ações de “assistência”, como atuou, sobremaneira, na formulação destas políticas. Por sua vez, “a presença do Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] no planejamento educacional de nível médio e superior é intensa, principalmente no que se refere ao ensino técnico e à sua execução nas instituições federais”. (Ramos, 2012 33)

Segundo Leher (1998) esta “assistência” dos organismos internacionais se alinharia à doutrina<sup>95</sup> de segurança formulada pela ideologia militar sob a orientação dos centros de decisão do imperialismo dos países centrais. Para a efetividade desta doutrina, seria necessária, além da coerção do regime militar, a formulação de políticas que organizassem o consentimento da população, cuja articulação se daria, dentre outras estratégias, pela combinação de políticas educativas com ações de apoio da igreja, que seriam veiculadas por massiva propaganda ideológica.

Neste contexto, o planejamento da educação passou a fazer parte do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, com intuito de ajustar as políticas educacionais às necessidades do mercado de trabalho, em última análise, as demandas do capital estrangeiro que aportava no país sob o controle do capital monopolista. Sob este modelo de desenvolvimento tardio, a economia brasileira fez surgir uma legislação educacional que legitimaria as mudanças ocorridas no modo de produzir mercadorias: o fordismo, de tipo periférico<sup>96</sup>, foi o modelo de organização desta produção.

---

<sup>95</sup> Esta doutrina foi elaborada pela Escola Superior de Guerra – ESG, como uma nova doutrina militar, cujo objetivo era constituir um novo aparelho de segurança do Estado contra as ameaças revolucionárias que, em consonância com os ideais comunistas e inspirados nas revoluções que aconteciam na América Latina – vide a Revolução Cubana de 1959 –, pudessem ameaçar o desenvolvimento e a segurança nacionais. Por óbvio que este reaparelhamento da segurança do Estado tinha por objetivo garantir que o capitalismo dependente brasileiro não fosse ameaçado por uma aproximação a qualquer perspectiva revolucionária que colocasse em risco a acumulação capitalista. Neste sentido, seria fundamental expurgar ou exterminar qualquer foco de resistência. Ressalta-se que esta nova doutrina atenderia ao imperialismo, na medida em que se vincularia, em definitivo, aos interesses norte-americanos de expansão capitalista, onde o Brasil permaneceria dependente dos capitais internacionais, mas numa posição diferenciada, ou seja, numa posição subimperialista em relação à América Latina. O Brasil seria o braço forte na condução da dominação capitalista na região. Sobre o subimperialismo, Luce (2011 9) ressalta que Ruy Mauro Marini estabeleceu este conceito visando “explicar o fenômeno emergido nos anos 1960-70, no contexto da nova divisão internacional do trabalho e da emergência de subcentros econômicos e políticos da acumulação mundial como o Brasil. Tais subcentros passavam a ocupar uma posição intermediária entre centro e periferia, apresentando, porém, peculiaridades que os diferiam da categoria da semiperiferia – embora façam parte de seu universo”.

<sup>96</sup> Para Braga (2012 21) o fordismo periférico surge como uma noção que “designa um processo de mecanização da produção associado à acumulação intensiva de capitais e ao crescimento dos mercados de bens de consumo duráveis que, no caso brasileiro, iniciou-se nos anos 1950, estendendo-se até por volta do início dos anos 1990, com o advento do neoliberalismo e da integração da economia nacional ao processo de mundialização capitalista”.

O modelo de desenvolvimento produtivo baseado neste tipo específico de fordismo aplica técnicas rígidas de produção em massa, com movimentos calculados e planejamento separado da produção – taylorismo primitivo. Percebe-se que fordismo periférico/taylorismo primitivo encontrou uma efetiva articulação como a dualidade da educação no Brasil, quando atende aos pressupostos de uma qualificação do trabalho que mantém o trabalhador sob as amarras do processo produtivo, sem permitir que esta força de trabalho se aproprie dos conhecimentos produzidos historicamente, impedindo que o trabalho se estabeleça como princípio educativo.

No que tange a política de educação profissional, o ponto de maior impacto na estruturação da educação brasileira seria a reforma do ensino realizada pela Lei nº 5.692/71, que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Esta reforma constituiu uma estruturação da educação de nível médio como sendo profissionalizante para todos. A habilitação profissional passa a ser compulsória em substituição à equivalência entre os ramos secundário e propedêutico, por meio da organização de um currículo que justapunha um núcleo comum e uma parte diversificada para as habilitações profissionais – conforme a extensa listagem fixadas pelo Parecer 45/72 – em consonância com as demandas do mercado de trabalho, visando atender uma demanda por técnicos, que supostamente seria necessária ao desenvolvimento econômico do país.

Esta estruturação definiu um tipo de integração, onde se fundamentam dois princípios: o da continuidade do ensino, que se manifesta na possibilidade de progressão escolar da formação geral no ensino de 1º grau em direção à formação especial e às habilitações profissionais do 2º grau; e o da terminalidade, que garantiria tanto a formação de 1º grau, quanto à de 2º grau o ingresso no mercado de trabalho, sendo que a terminalidade do 2º grau representaria a habilitação profissional de grau médio, o que permitiria o exercício de uma profissão, mesmo que o aluno desejasse avançar para os estudos em nível superior, daí o caráter compulsório da habilitação profissional de 2º grau.

Este caráter compulsório ficou restrito a esfera da rede estatal, pois as escolas da rede privada continuaram com a formação propedêutica, atendendo às classes dominantes. Cabe ressaltar que nos sistemas estaduais a habilitação profissional compulsória não se realizou por completo, pois que havia falta de recursos materiais e humanos para a manutenção da rede de escolas, bem como, problemas na realização do currículo. Ao invés da ampliação da duração do 2º grau para integrar a formação geral à profissional, se reduziu os conteúdos da formação

geral, enquanto que os conteúdos de formação profissional assumiram caráter instrumental e de baixa complexidade, o que acarretou a migração dos alunos da classe média para a esfera privada, de modo a garantir o acesso ao nível superior.

Esta política fundamentava-se em uma nova fase da industrialização subalterna brasileira que, se supunha, demandava mão-de-obra qualificada para atender as necessidades de crescimento da economia (escassez de técnicos). Alia-se a esta suposta necessidade por técnicos, o fato de as classes populares demandarem acesso a níveis mais elevados de escolarização que redundava numa forte pressão pelo aumento de vagas no ensino superior (frustração de jovens).

Ramos (2012 32. *Grifo da autora*) entende que o argumento sobre a escassez de técnicos “não se sustentou pelo fato de não ser possível mensurar com exatidão tal escassez, além de essa escassez ter sofrido o efeito do *deslocamento profissional* verificado pela ocupação, por profissionais de nível superior, de vagas destinadas a técnicos”. Em relação ao argumento sobre a frustração dos jovens por não ingressarem no ensino superior, nem no mercado, a autora assevera que este “argumento foi tampouco sustentável, por não condizer com o projeto de ascensão social da classe média, o que é indicativo, inclusive, da não aceitação por parte dessas camadas da função contenedora do ensino técnico”. A autora pondera ainda que “as consequências desse processo foram as medidas de ajustes curriculares nos cursos profissionais tomadas por meio dos pareceres 45/72 e 75/75 e a extinção da profissionalização obrigatória no 2º grau por meio da Lei n. 7.044/82.”

O Parecer 45/72 emitido pelo Conselho Federal de Educação – CFE definiu que a qualificação para o trabalho era um componente essencial para a formação integral dos jovens, objetivo específico do 2º grau. Neste sentido, o objetivo deste parecer seria reafirmar aquilo que a Lei 5692/71 definia: a profissionalização compulsória no 2º grau. Definiu-se, a partir deste documento, a duração dos estudos básicos e dos especiais, assegurando a tendência tecnicista, o que manteve a dualidade do ensino.

O Parecer 76/75, também emitido pelo CFE, visando suprimir as dúvidas quanto à profissionalização do ensino médio, expunha que na Lei 5692/71 o caráter profissionalizante seria inerente ao ensino e não a escola. Ademais, este documento suprimia a distinção entre educação profissionalizante e formação profissionalizante, permitindo, de modo a ajustar a legislação à realidade, a coexistência de todas as formas de educação/formação profissionalizante. Sob estes aspectos, o parecer desestabilizou a profissionalização

compulsória da Lei nº 5.692/1971. Isto se demonstra, ainda, pela redefinição de habilitações básicas para determinadas áreas profissionais, bem como, pelas mudanças na divisão entre a educação geral e a formação específica.

Com a migração da classe média para a esfera privada, verifica-se uma desvalorização das escolas da rede estatal, o que acaba por enfraquecer a profissionalização obrigatória. O agravante para o fracasso da política educacional para o ensino médio e profissionalizante previstos na Lei nº 5.692/1971, tem por base a evasão e a repetência recorrentes, o que produziu o afastamento, forçado, dos trabalhadores instrumentais e das massas populares da habilitação profissional do 2º grau.

Em 1982, se altera os dispositivos da Lei 5.692/71, que implicam mudanças na proposta curricular, o que dispensa as escolas da profissionalização compulsória, voltando o ensino à formação geral. Neste sentido, a Lei 7.044/82, altera a ênfase na qualificação para o trabalho, pela perspectiva de preparação para o trabalho, o que afasta a obrigatoriedade da habilitação profissional de 2º grau. A legislação complementar à Lei 7.044 foi formada pelo Parecer nº 618/82 do Conselho Federal de Educação, que explicava as alterações introduzidas pela nova Lei e o Parecer nº 108/83 do Conselho Federal de Educação, que esclarecia a questão da habilitação profissional após a Lei 7.044/82.

Em 1997, o Decreto 2.208/97, com o pretexto de atrair para as escolas técnicas as classes populares, implementou uma ampla reforma na educação profissional brasileira. Esse decreto organizou a educação profissional em diversos níveis: i) básico, destinado a qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, não considerando a prévia escolaridade; b) técnico, destinado aos alunos matriculados ou egressos do ensino médio, como forma de profissionalização; c) tecnológico, destinado a cursos de nível superior, com duração reduzida, nas áreas tecnológicas.

O Decreto 2.208/1997 efetivou a desvinculação entre a educação profissional e a educação propedêutica, estabelecendo duas formas de educação profissional: concomitante ao ensino médio ou subsequente a este. Em outras palavras, a Educação Profissional estaria totalmente separada da formação humanista, o que enfraquecia uma formação integrada entre o ensino médio e a educação profissional. Ademais, este decreto abria a possibilidade de investimentos públicos na iniciativa privada, inclusive empresas que desejassem formar seus trabalhadores.

A Portaria 646/97, evidenciou uma ofensiva contra a Rede Federal, na medida em que limitou a oferta de vagas no ensino médio em 50%. Infere-se que a intenção da reforma impetrada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, em relação a Rede Federal, seria a extinção da educação básica para que se efetivasse a oferta exclusiva de educação profissional. Contudo, as instituições que compõem a Rede Federal resistiram a esta investida, o que fez recuar a extinção, mas não a oferta de vagas.

Os pressupostos contidos no Decreto 2.208/97 foram fortalecidos por meio de diversos dispositivos jurídicos do Conselho Nacional de Educação – CNE e da Câmara de Educação Básica – CEB, dentre eles destacam-se: i) o Parecer CNE/CEB 17, que orientava as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico – DCNEPTN, bem como tratava de questões sobre a articulação entre formação profissional, emprego e renda, além de consolidar a flexibilização curricular; ii) Parecer nº16/1999 e Resolução CNE/CEB nº 4/1999, que instituíram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico com ênfase nas competências profissionais, com prioridade no atendimento às demandas do mercado de trabalho.

Percebe-se que esta reforma na educação profissional funcionou como regulação de ingresso ao ensino superior, pois só chegaria a ele os indivíduos “mais” aptos, “melhor” preparados, o que confirma a efetivação do uso da noção de competência no âmbito da formação para o trabalho. Para Ramos (2002, p. 402),

a qualificação tem sido tensionada pela noção de competência, em razão do enfraquecimento de suas dimensões conceitual e social, em benefício da dimensão experimental. A primeira porque os saberes tácitos e sociais adquirem relevância diante dos saberes formais, cuja posse era normalmente atestada pelos diplomas. A segunda porque, em face da crise do emprego e da valorização de potencialidades individuais, as negociações coletivas antes realizadas por categorias de trabalhadores passam a se basear em normas e regras que, mesmo pactuadas coletivamente, aplicam-se individualmente. A dimensão que se sobressai nesse contexto é a experimental. A competência expressaria coerentemente essa dimensão, pois, sendo uma noção originária da psicologia, ela chamaria a atenção para os atributos subjetivos mobilizados no trabalho, sob a forma de capacidades cognitivas, socioafetivas e psicomotoras.

Além da noção de competências, a reforma realizava a manutenção da histórica dualidade do ensino, cindindo a formação e fragmentando o indivíduo. Verifica-se esta distinção no modo com a reforma sob dois aspectos mutuamente determinados: i) atingiu as classes populares, com adestramento da força de trabalho, na forma de treinamento, visando inserção no mercado, em atividades que priorizassem o trabalho simples; ii) beneficiou os filhos da burguesia com o ingresso facilitado ao ensino superior.

A partir de 2002, com a posse do presidente Lula da Silva, aquilo que era promessa de campanha aconteceu: revogou-se o Decreto 2.208/97, exarando-se, no seu lugar, o Decreto 5.5154/04, que restabeleceria “a possibilidade de integração<sup>97</sup> curricular dos ensinos médio e técnico, de acordo com o que dispõe o artigo 36 da LDB”. (Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005 1089). Entretanto, o que foi proposto na campanha presidencial de Lula e promulgado no novo decreto não se efetivou na prática, em função das posições adotadas, contraditoriamente, pelo MEC<sup>98</sup>.

Desde 1996 até 2002, existia uma luta pela revogação do Decreto 2.208/97, ente forças conservadoras dos pressupostos do Decreto 2.208/97 e forças progressistas que apontavam “a necessidade da construção de novas regulamentações, mais coerentes com a utopia de transformações da realidade da classe trabalhadora brasileira” (Id., Ibid., Ibid.). Esta correlação de forças, em 2002, tendeu para as propostas das forças progressistas, na forma do Decreto 5.154/04; contudo, permanece, forte, a existência das forças conservadoras.

O Decreto 5.154/04 determinou que a EPTNM fosse desenvolvida em articulação com o Ensino Médio, materializando-se nas formas integrada, concomitante e subsequente. Segundo Ramos (2008 12-13), a forma integrada tem por objetivo:

possibilitar que os sujeitos tenham uma formação que, conquanto garanta o direito à educação básica também possibilite a formação para o exercício profissional. Este sentido equivale à indissociabilidade entre educação profissional e educação básica. Uma ressalva ainda deve ser feita, qual seja, que mesmo os cursos somente de educação profissional não se sustentam se não se integrem os conhecimentos com os fundamentos da educação básica. Caso contrário, seriam somente cursos de treinamento, de desenvolvimento de habilidades procedimentais, etc., mas não de educação profissional.

Na forma concomitante, a educação básica e a educação profissional são desenvolvidas, em grande parte, ou em instituições diferentes, com currículos diferentes, ou na mesma instituição em cursos separado, com currículos separados. Para Ramos (Id. Ibid., Ibid.) esta forma se apresenta como

<sup>97</sup> Para Ramos (2008 14), “a forma integrada de oferta do ensino médio com a educação profissional obedece a algumas diretrizes éticopolíticas, a saber: integração de conhecimentos gerais e específicos; construção do conhecimento pela mediação do trabalho, da ciência e da cultura; utopia de superar a dominação dos trabalhadores e construir a emancipação – formação de dirigentes. Sob esses princípios, é importante compreender que o ensino médio é a etapa da educação básica em que a relação entre ciência e práticas produtivas se evidencia; e é a etapa da educação básica e social de seus estudantes em que ocorre o planejamento e a necessidade de inserção no mundo do trabalho, no mundo adulto. Disto decorre o compromisso com a necessidade dos jovens e adultos de terem a formação profissional mediada pelo conhecimento”, e não pelo mercado de trabalho, acrescentamos.

<sup>98</sup> A principal fragmentação ocorreu na separação da política de ensino médio da política de educação profissional, subordinando a primeira à estrutura da Secretaria de Educação Básica.

alternativa face aos limites dos sistemas de ensino de implantar universalmente a forma integrada. Mas uma formação coerente exigiria uma unidade político-pedagógica interinstitucional. Isto não é fácil, posto que, se numa mesma escola esta unidade é sempre um desafio, quanto mais não o seria quando implicam duas instituições. Por essa razão, consideramos que a concomitância só faz sentido quando as redes de ensino não têm condições de oferecer o ensino médio integrado, mas sempre como transição e não como opção definitiva.

A forma subsequente da educação profissional se estabelece como educação continuada, onde o jovem ou adulto que concluiu o ensino médio sem profissionalização pode realizar uma formação profissional, ou também, recorrer a esta forma para atualização ou outras profissões.

Complementando o Decreto nº 5.154/04, homologou-se o Parecer CNE/CEB nº 39/04 e a Resolução 01/05. Estes documentos seriam a expressão da contradição que acompanhou a revogação do Decreto 2.208/97 e a promulgação do Decreto 5.154/04, na medida em que atualizaram as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN vigentes, mantendo-as sob orientação do Decreto 2.208/97. Sobre isso Frigotto; Ciavatta; Ramos (2005 1094) ponderam que, “se é uma nova e atual concepção político-pedagógica que se exige, não se poderiam manter as mesmas diretrizes definidas para o ensino médio e para a educação profissional técnica vigentes”.

O Decreto 5.154/04 foi alterado, em 2014, pelo Decreto 8.268/14. Foram elas: alteração do inciso I do artigo 1º que substituiu a denominação formação inicial e continuada de trabalhadores para qualificação profissional; incluiu os parágrafos 1º 2º 3º e modificou o parágrafo 1º do artigo 3º. Todas as alterações têm relação com a oferta de cursos que acontecem no âmbito do PRONATEC, seja na definição da carga horária dos cursos FIC em 160h (§ 1º Art. 1º e § 1º Art. 3º), ou ainda, na definição dos itinerários formativos (§ 2º Art. 1º), ou na forma de criação de cursos (§ 3º Art. 1º). Supomos que estas alterações, assim como aquelas realizadas na Lei 12.513 pela Lei 12.816/13, permitem ao Sistema S um maior controle sobre a oferta de cursos FIC, ampliando, ainda mais, sua autonomia neste âmbito.

O Decreto 5.154/04, mesmo apresentando diversos avanços em relação ao Decreto 2.208/97, não foi capaz de romper com a dualidade da educação profissional, pois o modelo de desenvolvimento adotado no país se apresenta como materialização das relações capitalistas dependentes no qual o Brasil tem posição periférica. Esta posição periférica mantém o Brasil de modo subordinado na divisão internacional do trabalho, o que condiciona a educação profissional brasileira para as orientações desta divisão. Ressalta-se que esta divisão internacional do trabalho também tem impacto sobre políticas como a que cria o

PRONATEC, pois atende a um modelo econômico que privilegia o trabalho barato para um consumo barato, permitindo ao precariado a falsa impressão de ascensão social.

No capítulo seguinte, o PRONATEC será analisado, considerando-se o modelo de desenvolvimento adotado pelo país nos dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores e quais os desdobramentos deste modelo sobre as políticas sociais de Estado, naquilo que concerne à educação profissional. Esta trajetória de análise terá como fio condutor a Lei 12.513/11, com a certeza de que a Lei não é um mero empilhar da verborragia técnico-jurídica, mas, ao contrário, ela é viva e reflete as lutas políticas da sociedade, e, neste sentido, é, também, histórica, contraditória e dialética. Por fim, a intenção deste capítulo é verificar quais são os pressupostos e as contradições que circundam a criação deste programa, no sentido de materializar as críticas como concreto pensado.

#### 4. PRONATEC: UMA ANÁLISE POLÍTICA A PARTIR DA LEI 12.513/2011

Cabe aqui analisar o PRONATEC buscando entender de forma crítica a sua constituição enquanto política social de Estado. É preciso considerar, portanto, que dado sua contemporaneidade, uma análise profunda dos seus impactos, ainda, não é possível relatar. Entretanto, pensadores brasileiros<sup>99</sup> que se debruçam sobre os problemas das políticas sociais de Estado em relação à educação profissional apresentam críticas contundentes a este programa de governo. O principal argumento contra este Programa é seu caráter privatista, que transfere vultosos recursos públicos, que poderiam estruturar uma educação profissional de caráter efetivamente público, para a iniciativa privada.

É importante salientar de imediato que segundo reiteradas entrevistas noticiadas pela mídia, a presidente Dilma Rousseff atribui ao PRONATEC a tarefa de realizar no âmbito do ensino médio de nível técnico, processo semelhante ao realizado, no âmbito do ensino superior, pelo REUNI e PROUNI<sup>100</sup>. Depreende-se, então, desta informação, com base nas críticas apresentadas ao PROUNI e REUNI, o caráter privatista do PRONATEC.

Contudo, este argumento, no caso da educação superior, justifica uma política de expansão e subvenção, pois a estrutura pública existente não daria conta da demanda. Entretanto, em relação à educação profissional este argumento não se aplica, pois a proposta de educação integrada ao ensino médio teria a capacidade das redes públicas já instaladas para executá-la. O que explica, então, os incentivos a iniciativa privada, senão o mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado (NEVES e PRONKO, 2008)? Daí, o ensino médio integrado (EMI) se apresentar como um problema, na medida em que sua execução não é uma prioridade para esta política, pois, além de exigir o investimento numa infraestrutura que somente o Estado poderia arcar (portanto, não interessa aos empresários da educação), esta seria uma formação para o trabalho complexo. Porém, como a geração de empregos dessa natureza não é possível no modelo de desenvolvimento pelo qual o país opta, explica-se o propósito do PRONATEC da formação para o emprego simples, barato e para o setor de serviços.

Além disso, trata-se de uma estratégia de obtenção da hegemonia do bloco atualmente no poder, sob dois aspectos: do lado da sociedade civil, a “promessa” de emprego e a

---

<sup>99</sup> Dentre outros, destacamos Marise Ramos, Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta, Dante Moura, Domingo Filho, Mauro Lima, Roberto Leher,

<sup>100</sup> Programas estatais, em âmbito federal, que reestruturam o ensino superior, com forte ênfase na privatização.

oportunidade de formação, ainda que precários, conseguem promover o consenso entre segmentos da classe trabalhadora, pois permitem um acesso, ainda que restrito, a certo tipo de consumo – aquilo que Ruy Braga chama de “hegemonia lulista”<sup>101</sup>; por outro lado, procura-se o consenso também entre frações da classe dominante, uma vez que o incentivo e subsídio ao empresariado não deixa de ser uma aliança que pode contribuir para um certo equilíbrio de forças que interessa ao mesmo grupo.

Esta busca por consenso nos remete aquilo que Poulantzas define como o papel do Estado-relação: organizar-unificar as classes dominantes, ao passo que desorganiza-divide as classes dominadas. Assim, a hegemonia lulista funciona neste sentido, na medida em que concede aos segmentos da classe trabalhadora medidas materiais positivas (oportunidade de formação precária, “promessa” de emprego e consumo de bens baratos), desorganiza a luta de classes, neste movimento, garante às frações da burguesia que compõem o bloco no poder (capital financeiro, burguesia industrial, burocracia estatal dos fundos de pensão etc) unificar um projeto de longo prazo para o conjunto da burguesia, mantendo sua posição hegemônica enquanto bloco no poder.

Sob esta lógica, o governo brasileiro completa o ciclo da privatização, precarização e aligeiramento da formação técnica de nível médio. O que antes era apenas enunciado, com o PRONATEC a educação explicitamente torna-se uma atividade central no processo de transferência de recursos públicos na tentativa de contenção da crise estrutural do capital.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC foi criado em 2011, no âmbito do governo federal, por meio da Lei 12.513/11, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Conforme o artigo 1º desta Lei, em parágrafo único, este programa tem por objetivos:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

---

<sup>101</sup> Braga (2012 181. *Grifo do autor*) argumenta que “o lulismo representa uma ‘revolução passiva à brasileira’ apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: por um lado, o *consentimento passivo* das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o *consentimento ativo* das direções sindicais, seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão”.

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.(incluído pela Lei nº 12.816<sup>102</sup>, de 2013) (PLANALTO, BRASIL, 2011)

Note-se que os incisos do artigo 1º, que definem os objetivos do PRONATEC, serão analisados a partir das ações listadas no artigo 4º – que tratam da forma como será desenvolvido o programa –, em articulação com os subprogramas que o compõem. Para o cumprimento dos objetivos listados no artigo 1º e o desenvolvimento das ações listadas no artigo 4º, o Programa atua, dentre outras iniciativas, por meio dos seguintes subprogramas: i) Expansão da Rede Federal; ii) Programa Brasil Profissionalizado; iii) Rede e-Tec Brasil; iv) Acordo de Gratuidade com o Sistema S (SESI-SENAI e SESC-SENAC); v) Bolsa-Formação. Estes subprogramas, naquilo que couber, serão analisados ao longo do texto.

Cabe ressaltar que as ações que tratam do PRONATEC estão previstas na Lei 13.005/14 de 25/06/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Estas ações estão dispostas, especialmente na:

Meta 3 - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), em relação a estratégia 3.7;

Meta 8 - elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e

---

<sup>102</sup> Diversas alterações foram realizadas pela Lei 12.816/13, a saber: “as Leis nos 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”. (PLANALTO, BRASIL, 2013)

igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em relação a estratégia 8.4;

Meta 10 - oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional; em relação ao conjunto de estratégias (10.1 a 10.11); e

Meta 11 - triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público, em relação ao conjunto de estratégias (11.1 a 11.14)

Ressalta-se que este PNE é visto por Leher (2014) como a “consagração do setor privado no financiamento da educação”<sup>103</sup>, que fortalece as ações do PRONATEC de incentivar e estruturar os repasses de recursos financeiros aos “homens de negócio” da educação.

O público atendido, prioritariamente, pelo PRONATEC está definido nos itens do artigo 2º como:

I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;

II - trabalhadores<sup>104</sup>;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda<sup>105</sup>; e

IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Uma avaliação mais atenta dos itens I, III e IV deste artigo expõe, em nosso entendimento, dois aspectos: i) o caráter produtivista do capitalismo brasileiro, na medida em que, mesmo com o desenvolvimento das bases tecnológicas das forças produtivas, mobiliza e “qualifica” a força de trabalho “barata”, superexplorando-a, visando realizar a máxima absorção de mais-valia (de força de trabalho marginal à força de trabalho produtiva); ii) a busca pelo consentimento ativo da população pobre atendida pelos programas de transferência

<sup>103</sup> Conforme matéria no Portal Correio da Cidadania, em 21/01/2014, acessado em 11/08/2014, no site: [http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9254%3Amanchete220114&catid=72%3Aimagens-rolantes](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9254%3Amanchete220114&catid=72%3Aimagens-rolantes)

<sup>104</sup> O parágrafo 1º do artigo 2º inclui, nesta categoria de trabalhadores, os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, ou seja, atende a formação da cadeia produtiva do agronegócio.

<sup>105</sup> Este item refere-se ao PRONATEC Brasil Sem Miséria, com mais de 266 mil beneficiários de Programas Federais de Transferência de Renda matriculados; o Pronatec Seguro-Desemprego, que alcançou mais de 48 mil beneficiários; e mais de 221 mil estudantes do ensino médio público atendidos.

de renda do governo federal e ações de “assistência” social do Estado, na medida em que oferece “qualificação” profissional a este público, fomentando a perspectiva de inserção no mercado de trabalho e na “sociedade de consumo”<sup>106</sup>. Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º mobilizam uma parcela da população que precisa ser cooptada – senão destruída<sup>107</sup> –, pois pertence a grupos com certa organização social na sociedade civil, o que demanda do Estado medidas materiais positivas na tentativa de transformar estas forças sociais, incluindo-as sob os auspícios da ideologia da “colaboração de classes”, o que pode arrefecer a luta de classes.

O inciso III do artigo 2º trata especificamente de duas ações interministeriais: Pronatec/Brasil sem miséria e o Pronatec/Seguro Desemprego, que correspondem à oferta de cursos FIC<sup>108</sup> para os beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal, visando à inserção ou à reinserção no mercado de trabalho.

O Pronatec/Brasil sem miséria surgiu da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), e o MEC, por meio do PRONATEC. Essa parceria prevê a oferta gratuita de cursos FIC ou qualificação profissional, para pessoas entre 16 e 59 anos, prioritariamente em condições de extrema pobreza e/ou beneficiários do Programa Bolsa Família, por meio da concessão da Bolsa-Formação Trabalhador.

Percebemos que o Pronatec/BSM contribui para a inclusão produtiva – em nosso entendimento, uma contrapartida à concessão de benefícios dos programas de transferência de renda – das massas populares, visando preparar a população para o mercado de trabalho “barato”<sup>109</sup>, por meio de formação curta e de baixa qualidade, mantendo, assim, um elevado

<sup>106</sup> Sobre isso Braga (2012 213) assevera que “André Singer tem toda razão ao afirmar que o programa Bolsa Família, a ampliação do sistema universitário federal com o patrocínio de cotas, o impulso na direção da ‘reformalização’ do mercado de trabalho, a política de reajuste do salário mínimo acima da inflação, a retomada dos investimentos em infraestrutura ou o incentivo ao consumo de massas por meio do crédito consignado, além de tantas outras políticas públicas promovidas pelo governo [como o Pronatec], de fato colaboram para solidificar uma aproximação do precariado brasileiro ao programa político petista”.

<sup>107</sup> Se repararmos na letra da Lei, verifica-se que no parágrafo 3º do artigo 2º se encontram aglutinados, numa mesma categorização, os jovens em cumprimento de medidas socioeducativas – em conflito com a lei –, os povos indígenas e as comunidades quilombolas. Não seria este um aspecto subjetivo que criminaliza as lutas políticas e a organização dos povos da terra?

<sup>108</sup> Entendemos que os cursos FIC se alinham às demandas produtivas do capital, sob dois aspectos fundamentais: i) contribuindo para a formação aligeirada e precária, que se ocupa de adaptar o trabalhador para ocupar postos de trabalho, cujas atividades são consideradas como a reprodução, no capitalismo dependente brasileiro, de “trabalho barato”; ii) Mantém-se sob forte domínio de instituições privadas, constituindo a EPT como mercado de conhecimento.

<sup>109</sup> Este tipo de trabalho atende ao modelo de desenvolvimento baseado no fordismo periférico, tornado pós-fordismo financeirizado. Segundo Braga (2012 21) o fordismo periférico “designa um processo de mecanização da produção associado à acumulação intensiva de capitais e ao crescimento dos mercados de bens de consumo duráveis que, no caso brasileiro, iniciou-se nos anos 1950, estendendo-se até por volta do início dos anos 1990,

exército industrial de reserva sob a condição de tornar-se “precariado”, na medida em que esta formação funciona como mecanismo de elevação desta população pauperizada por sobre a linha da pobreza absoluta. (Braga, 2012).

O Pronatec/Seguro Desemprego surge das alterações realizadas pela Lei 12.513/11, em seu artigo 14, sobre a Lei 7.998/90 – que dispõe sobre o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, em seus artigos 3º, 8º e 10, cujo Decreto 7.721/12 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.

Ademais, entendemos que, no contexto do PRONTEC/Seguro Desemprego ocorre a articulação com o Sistema Nacional de Emprego – SINE, prevista no inciso IX do artigo 4º da Lei 12.513/11, na medida em que o SINE, como esfera de recolocação profissional, funciona como divulgador e fomentador do cumprimento da qualificação – compulsória – dos trabalhadores sem emprego, fazendo-os, assim, aderentes as regras da concessão do benefício do seguro-desemprego.

Esta ação do PRONATEC atende aos pressupostos da “teoria do capital humano” e da “pedagogia das competências”, na medida em que sugere que o desemprego é resultado da falta de competência do trabalhador que precisa ser compulsoriamente qualificado para desenvolver-se, negando, assim, a existência de um processo de desemprego estrutural, que se manifesta no mundo contemporâneo, por conta dos diversos mecanismos de extração de mais-valia que acabam por exaurir o trabalhador, por meio da flexibilização e da polivalência, tornando-o “dispensável ao mercado”. Entendemos que esta lógica representa a permanência da noção de empregabilidade<sup>110</sup>, talvez, esmaecida pelo modo como o desenvolvimentismo petista lida com a “questão social”.

---

com o advento do neoliberalismo e da integração da economia nacional ao processo de mundialização capitalista”. Para Ramos (2014 4) “o pós-fordismo periférico, por sua vez, combina flexibilidade produtiva garantida pela informatização com novas configurações entre o centro e a periferia da força de trabalho. Trata-se de um pós-fordismo financeirizado que, em contraponto à ideia de que na transição pós-fordista haveria uma oportunidade ímpar de superar o trabalho degradado por meio de uma nova cultura empresarial integrada pelas tecnologias da informação, nos termos enunciados, por exemplo, por Manuel Castells (1996, *apud* BRAGA, 2012), no Brasil, ao contrário, essa transição revelou, na verdade, a degradação real do trabalho virtual”.

<sup>110</sup> Segundo Oliveira (2008 198-200) “o sentido mais comum, ‘empregabilidade’ tem sido compreendido como a capacidade de o indivíduo manter-se ou reinserir-se no mercado de trabalho, denotando a necessidade de o mesmo agrupar um conjunto de ingredientes que o torne capaz de competir com todos aqueles que disputam e

Entretanto, conforme notícias veiculadas em mídias de grande circulação no país (Portal G1<sup>111</sup> e Portal do Estadão<sup>112</sup>) a obrigatoriedade da formação para trabalhadores desempregados tem enfrentado o problema da inadequação da experiência profissional do trabalhador ao surgimento de vagas nestas áreas produtivas, o que, na prática, mantém a concessão do benefício nos moldes anteriores as alterações da Lei 7.998/90.

O artigo 3º da Lei 12.513 define as relações de colaboração entre os atores envolvidos na execução do PRONATEC. Entendemos que este artigo evidencia, sobremaneira, o repasse, direto, de recursos do fundo público à iniciativa privada. A escrita original deste artigo, definia a “participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem e de instituições de educação profissional e tecnológica habilitadas [públicas ou privadas]”, o que conferia ao Sistema S uma posição importante na execução do Programa, mediante repasse de recursos do fundo público.

Em 2012, por meio da alteração deste artigo, pela Medida Provisória 593, foram inseridas como participantes “voluntários”, as “instituições privadas de ensino superior”, que ocorreu por conta da força política de grupos empresariais<sup>113</sup> deste setor. Estas empresas que, até 2012, atuavam exclusivamente no ensino superior, após as alterações impetradas na Lei

---

lutam por um emprego (...) ao se responsabilizar os indivíduos pelo estabelecimento de estratégias capazes de inseri-los no mercado, justifica-se o desemprego pela falta de preparação dos mesmos para acompanharem as mudanças existentes no mundo do trabalho. Sob a ótica da ‘empregabilidade’, a necessidade de os indivíduos disporem de habilidades e conhecimentos adequados aos interesses da produção passa a ser o primeiro elemento considerado nas discussões a respeito das possibilidades de superação do desemprego existente”.

<sup>111</sup>Em matéria do dia 10/04/2014, com o seguinte título: Faltam vagas para quem requer seguro-desemprego no Paraná. Segundo a matéria, “em 2013, conforme dados estimativos da Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária, 70 mil pessoas deveriam ter sido encaminhadas para cursos de aperfeiçoamento profissional, porém apenas 5.905 de fato realizaram o curso. Isso ocorreu porque há poucas opções e nem sempre os cursos disponíveis são compatíveis ao perfil do trabalhador. Diante da incompatibilidade, o seguro-desemprego é liberado”. Acessado em 08/08/2014 no site: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/04/faltam-vagas-do-pronatec-para-quem-requer-seguro-desemprego-no-parana.html>

<sup>112</sup> Em matéria do dia 02/02/2014, com o seguinte título: Só 4% passam por qualificação para ter o seguro desemprego. Segundo a matéria, “o governo tentou, mas na prática não conseguiu apertar as regras para pagamento do seguro-desemprego. A medida, que tem como objetivo reduzir os gastos com esse benefício, não vingou”. Em outro momento explica as mudanças na regra da concessão do benefício e aponta para a possibilidade do caráter compulsório desta concessão: “o governo chegou a cogitar restringir ainda mais o pagamento, com a imposição de que todos os beneficiários voltassem à sala de aula”. Acessado em 09/08/2014 no site: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,so-4-passam-por-qualificacao-para-ter-seguro-desemprego,176943e>

<sup>113</sup> Segundo matéria publicada no portal da EPSJV/Fiocruz, “num ‘Comunicado ao mercado’ de setembro de 2013, (...) a Kroton [mega empresa do setor de ensino superior] informava aos futuros investidores que estava sendo uma das pioneiras na oferta do Pronatec por meio da bolsa-formação, em que, como explica o texto, ‘os alunos de cursos técnicos serão integralmente subsidiados pelo Governo Federal’”. Ressalta-se que em menos de um ano, esta empresa – agora sócia majoritária na fusão com a Anhanguera (que já ultrapassou a marca de 22 mil matrículas no PRONATEC) –, houve um aumento de mais de 100% nas matrículas do PRONATEC nesta instituição, com previsão de expansão para 2014 na ordem de 30 mil alunos matriculados no Programa. Acessado em 09/08/2014 no site: <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=875>

12.513/11, foram contempladas com um novo e potencial mercado: a EPT. Cabe ressaltar que a inserção das instituições de ensino superior no âmbito do PRONATEC não desprivilegia ou diminui a importância do Sistema S nas ações do Programa, nem o aporte de recursos para este sistema.

Ao contrário, conforme se verifica na alteração do artigo 20 da Lei 12.513/11 realizada pela MP 593/12 e consolidada pela Lei 12.816/13, o Sistema S deixa ter apenas “autonomia para criação e oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica”, para tornar-se mantenedor, “podendo criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior”. Inferimos que esta alteração se aproxima daquela realizada no artigo 3º da Lei 12.513/11, na medida em que, dados os devido ajustes, pode possibilitar ao Sistema S constituir fundação pública de direito privado, realizando, nos moldes da privatização operada na área da Saúde pelas organizações sociais – OS<sup>114</sup>, a gestão das redes públicas de educação profissional.

Ademais, esta alteração no artigo 20 da Lei 12.513/11 atende aos interesses de ampliação de vagas e de expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem, seja para ofertar: ensino médio articulado<sup>115</sup> SESI-SENAI (o modelo “integrado”<sup>116</sup> do Sistema S), cursos FIC, cursos de educação profissional técnica de nível médio nas formas concomitante e/ou subsequente, e, inclusive, para ampliar suas redes de ensino superior (fortemente centrado nos cursos de formação tecnológica ou de tecnólogos), previsto no inciso III do artigo 4º da referida Lei.

---

<sup>114</sup> “No regime das Organizações Sociais (OSS), das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e das cooperativas de trabalho nos hospitais públicos, o governo entrega toda a administração, gestão de pessoal e compra de materiais para empresas privadas. A engenharia capitalista define as OSS como entidades filantrópicas, porque estas ainda preservam alguma maquiagem. Entretanto, a transferência de gestão e serviços próprios estatais para as Organizações Sociais é uma forma ludibrosa de privatização explicitamente vedada pela Constituição Federal e pela Lei 8080/90 (Lei da Saúde), pois implica em desconstituir o serviço público e torná-lo instantaneamente privado. A façanha articulada dos capitalistas permite engendrar uma nova figura jurídica para tais organizações, em que estado perde todo controle na fiscalização dos serviços públicos. A ausência de transparência é amparada para que os lucros sejam crescentes, o serviço público precarizado e o sistema privado enaltecido. (...) O gerenciamento dos serviços públicos por essas organizações são vergonhosos e revelam que o Estado burguês é incapaz de atender os interesses mínimos da população”. Acessado em 11/08/2014 no site: <http://www.marxismo.org.br/blog/privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde-atrav%C3%A9s-das-organiza%C3%A7%C3%B5es-sociais-oss>

<sup>115</sup> O que aliás está previsto no artigo 20-A da Lei

<sup>116</sup> Segundo informações do Portal da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, “o Ensino Médio Articulado é uma ótima opção para você conquistar sua independência. Você faz o Ensino Médio no SESI e um curso técnico no SENAI *ao mesmo tempo*. Uma formação completa que prepara você para o mercado de trabalho e para continuar os estudos em uma universidade.” Note-se a força da dicotomia entre formação para o trabalho e o ensino propedêutico, demonstrando a permanência da dualidade estrutural do ensino, sob os auspícios da formação “integrada”, ou seja, “ao mesmo tempo”. Esta forma de integração se afasta daquela defendida nos moldes do Ensino Médio Integrado. Acessado em 11/08/2014 no site: <http://www5.fiemg.com.br/Default.aspx?tabid=14286>.

Cabe ressaltar que o ensino médio articulado oferecido pelo SESI-SENAI está previsto na inclusão do artigo 20-A na Lei 12.513/11 pela MP 593/12 e consolidado pela Lei 12.816/13, onde, além da possibilidade de oferecer este tipo de curso “integrado”, pretende-se uma articulação com a modalidade EJA para formação integrada à educação profissional<sup>117</sup>. Analisando este artigo, concluímos que a EJA oferecida será aquela nos moldes do PROJOVEM Urbano<sup>118</sup> – cuja articulação com o PRONATEC está prevista no inciso X da Lei 12.513/11 –, onde jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, possam concluir esta etapa por meio da modalidade de EJA integrada à qualificação profissional (leia-se cursos FIC). Note-se que para este público o Sistema S não foi encarregado de oferecer cursos técnicos de nível médio, como seria consequente, dado o objetivo de elevação de escolaridade que se encerra no PROJOVEM Urbano.

Ainda sobre as alterações no artigo 3º da Lei 12.513/11 pela MP 593/12, que insere as instituições de ensino superior como parceiro “voluntário”, percebe-se que esta inserção estabeleceu uma correlação de forças entre o empresariado e os grupos que criticavam – e ainda criticam – o caráter privatista do PRONATEC<sup>119</sup>. Desta correlação de forças, em

<sup>117</sup> Note-se que na alteração que a MP 593 realiza no artigo 18 da Lei 12.513/11 têm-se a sutileza de converter o termo “formação e qualificação profissional” no termo “educação profissional”, o que, em nosso entendimento, pode criar uma falsa impressão, na leitura do artigo 20, de que a oferta de cursos EJA será realizada na forma integrada com a educação profissional técnica de nível médio.

<sup>118</sup> Este programa foi concebido pela Lei 11.692/08, como modalidade do PROJOVEM, com o objetivo de “elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania”, conforme o artigo 11 da referida Lei.

<sup>119</sup> Segundo artigo pesquisado no portal da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE, aquela medida provisória representaria o agravamento do caráter privatista do PRONATEC. Acessado em 10/08/2014 no site: <http://contee.org.br/contee/index.php/2013/01/mp-em-analise-na-camara-agrava-carater-privatista-do-pronatec/#.U-fMyMNdXDs>. Nesta mesma direção, em matéria publica no Portal da EPSJV/Fiocruz, em 21/02/2013, os pesquisadores Roberto Leher e Marise Ramos criticam a MP 593, ressaltando seu caráter privatista. Esta tendência educativa de formação profissional ligada ao setor privado, contida no revogado decreto 2.208/97, teve uma retomada. Segundo Leher, “Esta tendência já se confirma e se consolida nos últimos 15 anos de maneira muito consistente. Essa expansão foi possibilitada pelo decreto 2208, que possibilita e induz a uma formação indutora e desvincula a formação profissional da propedêutica. Isso devasta as instituições públicas como o Cefet, redefinindo um pouco a área de formação profissional no Brasil”. Marise Ramos concorda com a crítica e explica que “essa fórmula tem uma teoria que a sustenta, a teoria do capital humano e a ideologia *manpower approach*. A fórmula é muito simples: se o país resolve se desenvolver, ele vai gerar mais emprego, mas para ter esses postos de trabalho ocupados, precisa de pessoas qualificadas para isso. Isso é o que vem sendo aplicado nos últimos anos. Mas, essa prática já foi desbancada com críticas que mostram que o problema do desemprego não está associado à qualificação e sim à existência dos postos de trabalho e à regulação do exército industrial de reserva”. Ademais, a pesquisadora pondera que esta fórmula “não é maquiavélica, não há um arquitetar de coisas para beneficiar o empresariado, na verdade, são atos e processos de uma forma histórica de se pensar o capitalismo brasileiro em sua forma de organização. Isso vem de um pressuposto histórico que já se manifestava no período Vargas com a ideia da formação profissional ser de responsabilidade dos empresários. (...) Nesse contexto, foi criado o Sistema Nacional de Aprendizagem. Em 1988, a Constituição traz que a formação profissional é de responsabilidade do Estado, da sociedade e do empresariado, ou seja, de todos os setores”. Acessado em 10/09/2014 no site <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=732&Destaques=1>

05/06/2013, foi exarada Lei 12.816/13, que inclui, também, no bojo dos colaboradores as instituições públicas de ensino superior, o que entendemos com estratégia para minorar os impactos negativos das alterações e colocar as universidades públicas na disputa por recursos públicos para realizar as ações do Programa. Contudo, supomos que esta estratégia, se mal implementada, pode desestabilizar o foco das universidades públicas de uma notada qualidade formativa de nível acadêmico para um executor de formação técnica para o mercado (como demonstra ser a formação do PRONATEC), onde a precarização de pessoal e o uso excessivo da infraestrutura destas universidades seja um marco negativo.

Ademais, desta correlação de forças altera-se a Lei 12.513/11, também, de modo a contemplar a inserção de fundações públicas de direito privado na execução das ações do Programa. Resta saber se esta inserção se refere a um modo de privatização da educação profissional nos mesmos moldes daquela operada por essas fundações no âmbito da Saúde<sup>120</sup>.

No artigo 4º, da Lei 12.513/11, se encontram as ações de desenvolvimento do PRONATEC, que são expostas em dez incisos, a saber:

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;

II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades:

a) Bolsa-Formação Estudante; e

b) Bolsa-Formação Trabalhador;

V - financiamento da educação profissional e tecnológica;

VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;

VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

<sup>120</sup> Segundo matéria publicada no portal da câmara dos deputados, em 31/07/2013, cujo título era “Projeto das fundações de direito privado para a saúde pode gerar polêmica no plenário”, analisa o projeto de Lei Complementar que permite a criação de fundações públicas de direito privado para áreas como saúde e assistência social (Projeto de Lei Provisória - PLP 92/07). O argumento de diversas instituições contrárias a PLP 92/07 se baseia no entendimento de que “a medida abria portas para a privatização da saúde, com implicações negativas sobre o controle social da área, a qualidade do serviço prestado à população e a valorização dos profissionais”. Com este mesmo entendimento, a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) alega que “as fundações são, na verdade, estruturas privadas, terceiras, muitas vezes remetem a alguma empresa privada no campo da saúde”. Acessado em 10/08/2014 no site: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/saude/448361-projeto-das-fundacoes-de-direito-privado-para-a-saude-pode-gerar-polemica-no-plenario.html>

VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e

IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

X - articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM, nos termos da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

Em relação ao inciso I, do artigo 4º, chega-se a conclusão que, de fato, existe uma ampliação da oferta de vagas para a Educação Profissional e Tecnológica – EPT, pois segundo dados da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, em 2012, o PRONATEC realizou aproximadamente 2,5 milhões de matrículas. Em relação à oferta em 2013, este Programa realizou um total de 2.854.208 vagas, distribuídas entre cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio – EPTNM<sup>121</sup> (766.580) e cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC<sup>122</sup> (2.087.628). A previsão para 2014 será a oferta total de 3.104.936 vagas, sendo 897.643 para EPTNM e 2.207.293 para os cursos FIC. (MEC, SETEC, 2014)

Neste sentido, no período de 2011 a 2013, conforme dados do Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2013, o PRONATEC já havia atendido 70% (5.623.237) da oferta prevista na meta pactuada em 2011 – 8 milhões de vagas até 2014. Entretanto, desta meta, as vagas nos cursos FIC, realizados entre 2011 e 2013, representam 49% (3.957.759) dela, enquanto, no mesmo período, os cursos técnicos representam apenas 21% (1.665.478). O que demonstra a preponderância da qualificação em cursos de formação inicial e continuada sobre a formação técnica. Ademais, as ações que visam à formação técnica de nível médio são, na sua maioria, ofertadas na forma articulada concomitante e subsequente, o que inviabiliza a implantação real e sistemática da formação técnica de nível médio na sua forma integrada ao ensino médio.

Estes dados demonstram o que Marcelo Lima previa, conforme matéria publicada no Portal Gazeta do Povo, em 2012:

O Pronatec não deveria ofertar ao mesmo tempo cursos de qualificação e técnicos; ele deveria ser focado só nos técnicos. A questão é que não se definiu quantas matrículas seriam abertas para cada modalidade, por isso o receio é que o número de vagas seja reflexo apenas dos cursos rápidos. Aí posso dizer que regredimos (Lima, 2012. Acessado em 10/08/2014 no site: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1281412>)

<sup>121</sup> Considerando os subprogramas do PRONATEC que se relacionam com a modalidade: Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, e-Tec, Acordo Sistema S e Rede Federal de Educação Profissional Técnica e Científica – EPTC.

<sup>122</sup> Considerando os subprogramas Bolsa-Formação e Acordo Sistema S.

Esta regressão, baseada no entendimento de Lima (2012), representada pela oferta maciça de cursos FIC e pela oferta tímida de cursos técnicos impacta diretamente sobre a qualificação do trabalho, na medida em que, como pondera Domingos Leite nesta mesma matéria, “a complexidade do trabalho hoje exige que o trabalhador tenha capacidade de fazer raciocínios. E os cursos rápidos [FIC] não permitem essa formação”.

Para Ramos (2014 11), o governo federal tem fortalecido a educação profissional no país. Entretanto, “todas as ações induzem para a expansão da educação profissional técnica de nível médio de forma concomitante ou subsequente em todas as redes e da formação inicial e continuada”. Conclui, afirmando que, “esta opção converge com outra, a saber: o incentivo à participação do empresariado da educação e a transferência de recursos públicos para o setor privado”.

O inciso I do artigo 4º da Lei 12.513/11 refere-se, ainda, a expansão da Rede Federal de EPT, que se encontra na Fase III de execução, anunciada, em 2011, pela presidente Dilma Roussef, que faz continuar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, criado em 2005, pelo governo Lula, cujo investimento previsto para realizar as fases I e II (entre 2005 e 2010) era de R\$ 1,1 bilhão, para criação e instalação de 214 unidades de ensino, sendo 64 na Fase I e 150 na Fase II, que somadas as 140 já existentes antes do Plano, totalizavam, em 2010, 354 unidades de ensino, atendendo mais de 300 mil matrículas. (MEC, SETEC, 2011)

O Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2009, indica que a Fase III propõe a implantação de 60 novas unidades de ensino a cada ano, durante a vigência do próximo Plano Nacional de Educação (2011 a 2020), levando a Rede Federal à configuração de 1.000 unidades ao final desta década. Ramos (2014 11) propõe a questão “sobre a possibilidade de um crescimento de matrículas nesta rede, até 2014, ser capaz de agregar vagas públicas à educação profissional no país”.

A Fase III (2011 a 2014), que coaduna com o início do PRONATEC, sendo a ele vinculada na forma do subprograma Expansão da Rede Federal, prevê para o período a implantação de 208 unidades de ensino, totalizando 562 unidades. Em 2013, segundo o Relatório de Gestão da SETEC, estavam em funcionamento 116 unidades, totalizando aproximadamente 56% da demanda prevista para o período. Resta saber se até o final de 2014 será concluída a implantação prevista para a Fase III. Ademais, ainda que as obras sejam

concluídas, fica a dúvida se a oferta de vagas desta Rede será capaz de superar as ofertas da rede privada. E se superadas, qual será a forma de oferecimento prioritária dos cursos?

O inciso II do artigo 4º da Lei 12.513/11 trata da ampliação das redes estaduais de educação profissional, o que se dará no âmbito do programa Brasil Profissionalizado, tornado subprograma do PRONATEC. Criado em 2007 pelo Decreto 6.302/97, este programa visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, de modo a modernizar e a expandir as redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional.

Segundo dados do Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2013, houve um crescimento das metas anuais de oferta de cursos técnicos no âmbito do programa Brasil Profissionalizado, sendo que em 2011 a oferta seria de 33.295 vagas; em 2012 seriam 90.563; e em 2013 um total de 172.321. Entretanto, excluindo-se a ano de 2011, onde a quantidade de matrículas superou a meta, nos anos seguintes as matrículas ficaram abaixo das metas previstas. Ademais, houve queda das matrículas ao longo do período: em 2011 foram 82.823 matrículas efetivadas; em 2012 foram 79.770; e em 2013 um total de 70.355.

Isso demonstra que apesar da previsão otimista sobre a oferta de vagas na educação profissional integrada ao ensino médio nas redes estaduais, na realidade, este tipo de formação tem sido preterido pelos estudantes, donde inferimos que este fenômeno ocorre por conta da ampliação de oferta dos cursos técnicos nas formas concomitante e subsequente na rede privada e pela procura por formação inicial e continuada, que oferece, em função da sua formação aligeirada, uma perspectiva de maior empregabilidade, o que não se verifica na prática.

Outro ponto de impacto sobre a expansão das redes estaduais de educação profissional, no âmbito do programa Brasil Profissionalizado, se refere ao modo de repasse de recursos para os Estados. Consta no Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2013, que

os recursos são repassados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, conforme dispõe a Resolução/CD/FNDE nº 62, de 12 de dezembro de 2007, no que couber, após análise e parecer de mérito da SETEC sobre as propostas inseridas pelos estados e pelo Distrito Federal no SIMEC. Somente são aptos a inserirem propostas os entes da federação que estiverem com as ações pactuadas no âmbito do PAR devidamente atualizadas, com o cumprimento das obrigações educacionais nele fixadas. (MEC, SETEC, 2014 35)

Verifica-se uma forte carga burocrática neste repasse, o que dificulta a implementação do programa Brasil Profissionalizado nos Estados. Para Antonio José Vieira de Paiva Neto, então Diretor Geral de Educação da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro –

SEEDUC-RJ, em entrevista concedida ao Portal Conexão Professor sobre a situação do Estado do Rio de Janeiro em relação à inclusão no Programa,

o Rio de Janeiro não está em uma situação muito melhor que outros estados, pois todos estão enfrentando dificuldades burocráticas para viabilizar a inclusão no Programa. O MEC-FNDE exige que as escolas incluídas no programa possuam documentos de titularidade registrado em cartório e muitas delas não possuíam. Essa foi uma realidade que tivemos que enfrentar quando começamos a trabalhar com o Programa Brasil Profissionalizado. Para resolver esse problema, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) vem se empenhando para ampliar essa regularização. (Acessado em 10/08/2014 no site: <http://www.conexaoprofessor.rj.gov.br/especial.asp?EditeCodigoDaPagina=1859>)

Percebemos que existe um duplo entrave na condução do Programa Brasil Profissionalizado no âmbito do PRONATEC: i) o governo federal descentraliza as ações de execução, colocando-as sob a responsabilidade dos estados, sem desconcentrar recursos, negando a implementação de fontes de financiamento permanentes – garantidas constitucionalmente – para a execução da educação profissional; ii) Os estados recebem incentivos para a estruturação da rede de EPT, mas não tem fontes de financiamento para realizar a manutenção da rede – visto que esta não é incumbência dos estados, conforme se verifica no artigo 10 da Lei 9394/960 –, o que acarreta o desgaste da infraestrutura, a perda da qualidade do ensino, precarização dos trabalhadores, quando não a inoperância do Programa.

Neste sentido, o PRONATEC tende, inclusive, a diminuir a responsabilidade dos estados em relação à qualidade do ensino médio, na medida em que, impossibilitados de manter suas redes por falta de fontes de financiamento, eles realizam parcerias com a iniciativa privada para executar cursos na forma concomitante, o que dificulta a implantação do programa Brasil Profissionalizado e a educação profissional integrada ao ensino médio. Percebe-se então que o governo federal, ao negar fontes de financiamento permanentes, repassa às entidades privadas o controle sobre a formação dos estudantes, o que materializa a dinâmica do mercado da Educação Profissional. Dessa forma, submete-se a formação humana aos desígnios da pedagogia das competências, vivificando a concepção de empregabilidade e as necessidades imediatas do mercado de trabalho.

Atente-se ainda para a possibilidade do Programa Brasil Profissionalizado, como subprograma, passar por uma reformulação para adequar-se as fortes demandas da iniciativa privada que o PRONATEC viabiliza, como, por exemplo, distanciar-se da perspectiva da educação profissional integrada ao ensino médio, o que representaria o fim do Programa, pois que esse tipo de formação é o fundamento da sua existência.

O inciso III do artigo 4º da Lei 12.513/11, que prevê incentivos para a ampliação de vagas e expansão da rede física do Sistema S – não pode ser analisado sem uma correlação direta com aquilo que trata o inciso IV – a oferta de Bolsa-Formação<sup>123</sup> –, com o inciso V – financiamento da EPT (Fies) – e com o subprograma que trata do Acordo de Gratuidade com o Sistema S (SESI-SENAI e SESC-SENAC), pois a expansão da capacidade de atendimento deste sistema se articula, no âmbito do PRONATEC, com os recursos do fundo público disponibilizados por estes subprogramas para o oferecimento de vagas.

O inciso IV do artigo 4º prevê a oferta de *Bolsa-Formação*, nas modalidades Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador, visando, conforme explica o artigo 2º da Portaria 168/13 – que regulariza e disciplina a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do PRONATEC –, potencializar a capacidade de oferta de cursos das redes de educação profissional e tecnológica para: i) ampliar e diversificar a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país; ii) integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica; e iii) democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos.

Esta Portaria define ainda, no seu artigo 3º, o público atendido prioritariamente pelo Bolsa-Formação: i) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; ii) trabalhadores, inclusive agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; iii) beneficiários titulares e dependentes dos programas federais de transferência de renda entre outros que atenderem a critérios especificados no âmbito do Plano Brasil sem Miséria; iv) pessoas com deficiência; v) povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais; iv) adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; vii) públicos prioritários dos programas do governo federal que se associem à Bolsa-Formação; e viii) estudantes que tenham cursado

---

<sup>123</sup> Segundo Ramos (2014 8) “Constam como agentes de implementação do Bolsa-Formação: a) SETEC/MEC; b) FNDE/MEC/ c) Instituições da Rede Federal de EPT; d) Instituições de EPT das redes estaduais; e) Instituições do Sistema S; f) Instituições privadas de ensino superior e de EPT habilitadas para a oferta de cursos técnicos na modalidade subsequente. As instituições listadas a partir do item (c) se configuram como ofertantes e devem assinar o Termo de Adesão ao Programa. Além dessas, também são agentes de implementação da Bolsa as secretarias estaduais e distrital de educação, bem como Ministérios e outros órgãos da Administração Pública Federal, na condição de demandantes. Os cursos ofertados mediante pactuação entre demandantes e ofertantes devem ser registrados no SISTEC. Tal como disciplinado na Lei n. 12.816, de 05/06/2013, os valores das bolsas-formação correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos mensalidades, encargos educacionais e custeio de transporte e alimentação, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço. O montante de recursos corresponde ao número de vagas pactuadas por cada instituição de ensino ofertante, que são posteriormente confirmadas como matrículas no SISTEC, observada a obrigatoriedade de devolução de recursos em caso de vagas não ocupadas”.

o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

O parágrafo 1º do artigo 4º da Lei 12.513/2011, que trata da Bolsa-Formação Estudante, foi modificado pela MP 593/12 – posteriormente exarado como Lei 12.816/13 –, naquilo que se refere ao público contemplado por esta bolsa: retira-se o foco sobre o estudante regularmente matriculado no ensino médio propedêutico, para cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante e amplia-se, tanto o público quanto a modalidade EPTNM a que se destina esta bolsa, incorporando ao público todos os beneficiários previstos no artigo 2º da Lei 12.513/11, e às modalidades<sup>124</sup> as formas subsequente e integrada posteriormente. Contudo, este parágrafo sofre nova alteração pela Lei 12.863/2013, que acrescenta ainda a destinação desta modalidade de Bolsa-Formação para cursos de formação de professores em nível médio<sup>125</sup>, na modalidade normal.

Em 2013, em relação à meta prevista para a oferta de vagas nesta modalidade da bolsa (cursos técnicos), a realização de matrículas superou a meta em mais de 100%, o que provavelmente forçou a estagnação da meta para 2014, permanecendo na mesma quantidade de vagas ofertadas pela meta de 2013, ou seja, oferecendo, em 2014, um total de 151.313 vagas, o que representa 17%<sup>126</sup> do total de vagas previstas para o PRONATEC em 2014.

(MEC, SETEC, 2014).

No parágrafo 2º do artigo 4º define-se para que público será destinado a Bolsa-Formação Trabalhador: ao trabalhador<sup>127</sup> e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para realizar cursos FIC e qualificação profissional, com carga mínima de 160h, com base no Guia PRONATEC de Cursos FIC elaborado pela SETEC, conforme

<sup>124</sup> Conforme disposto na Portaria 168/13, os cursos técnicos podem ser ofertados nas seguintes formas: i) Concomitante para alunos em idade própria (ver artigos 21 a 25); ii) Concomitante ou Integrada na modalidade EJA (26 a 33); e Subsequente (artigos 34 a 37).

<sup>125</sup> Causa-nos estranheza que a formação de professores em nível médio seja estimulada pelo PRONATEC, visto que historicamente existe um movimento para elevação da escolaridade dos professores que atuam na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. Ademais, este estímulo se encontra inclusive no inciso III do artigo 5º da Lei 12.513/11, incluído pela Lei 12.863/13, que considera os cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal como modalidade de EPT para os fins daquela Lei.

<sup>126</sup> Verifica-se uma queda de 4% desta meta em relação a 2013 (21%), o que pode significar maior aporte de recursos públicos na esfera pública, como se pode verificar no aumento da oferta de vagas em 2014 (26%) em relação a 2013 (24%) por meio do subprograma Brasil Profissionalizado. Entretanto, a oferta na Rede Federal de EPCT apresenta queda da oferta de vagas em 2014 (11%) em relação a 2013 (12%) (MEC, SETEC, 2014). O que não confirma o discurso de que à medida que se amplia a oferta na rede privada se estrutura e amplia as vagas na rede pública.

<sup>127</sup> A Portaria 168/13 considera como trabalhador: os empregados, trabalhadores domésticos, trabalhadores não remunerados, trabalhadores por conta-própria, trabalhadores na construção para o próprio uso ou para o próprio consumo, de acordo com classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), independentemente de exercerem ou não ocupação remunerada, ou de estarem ou não ocupados.

disposto no parágrafo 1º artigo 5º da Lei 12.513/11. Esta modalidade superou a oferta de vagas prevista na meta para 2013 em 68%, totalizando 1.243.047 matrículas efetivadas. Prevê-se para 2014 um aumento na oferta de vagas em 36% em relação à meta de 2013, entretanto, abaixo do total de matrículas realizadas neste ano (MEC, SETEC, 2014).

Percebe-se que os parágrafos 1º e 2º criam uma distinção entre estudante e trabalhador, que estabelece certo tipo de conformação, salutar ao capital, onde o estudante pode avançar na sua formação, ainda que a concomitância e a precarização da educação básica estatal impulsione este estudante para as redes privadas de educação profissional de nível médio, e, o trabalhador e os “assistidos” sejam impulsionados a uma formação aligeirada e precária, oferecida pelos cursos FIC, em instituições privadas ou no Sistema S.

Nota-se que esta distinção entre trabalhador e estudante reforça a histórica dualidade entre dois tipos de formação: um ensino técnico, que permite ao aluno uma profissionalização, em cursos que articula – mas não integra – a educação básica com a educação profissional e outra que prevê uma formação imediata para as massas populares – como forma de manutenção da pobreza e inserção na sociedade de consumo –, fragmentada e perdida num labirinto de certificações e itinerários formativos que desloca o indivíduo da possibilidade ontológica de realizar trabalho como princípio educativo, para uma forma de trabalho precário baseado no mercado – fortemente centrado no setor de serviços –, desgastado pela superexploração capitalista, que permite a este indivíduo duas possibilidades: a empregabilidade e o empreendedorismo (formas perversas do mascaramento da expropriação capitalista sob a forma de uma pedagogia para as competências). Entretanto, esta dualidade é aparente, pois estas formações se desenvolvem para atender um tipo de desenvolvimento desigual e combinado, calcado num capitalismo dependente, em curso no país, que privilegia o “trabalho barato”. (Braga, 2012)

Neste sentido, Ramos (2014 2-3) argumenta que o PRONATEC

tende a priorizar a oferta de formação inicial e continuada e a incentivar a atuação da esfera privada com subsídios públicos (...) Confrontamos, então, esta opção ao modelo de desenvolvimento em vigor no país atualmente e concluímos que o tipo de formação de trabalhadores promovida pelo Pronatec converge com um modelo que aposta no consumo e que gera predominantemente “trabalho barato”; por isto, parece que é a “formação barata” que mais se amplia em detrimento de uma educação profissional indissociável, em seus princípios e conteúdos, de uma sólida formação básica”.

Ramos (2014 8), analisando os dados do Relatório de Gestão da SETEC, entende que em 2013 “o Bolsa-formação foi o maior responsável pela oferta de vagas nos

cursos Fic (60%) e por uma significativa parcela dos cursos técnicos (40%)”. E argumenta sobre a importância destes dados para o entendimento sobre o caráter privatista do PRONATEC: “ressaltamos tais informações porque este subprograma possibilita a transferência de recursos públicos para a esfera privada”. Esta transferência está assegurada no artigo 6º da Lei 12.513/11, que autoriza o governo federal a transferir recursos financeiros, relativos aos valores das bolsas, às instituições de EPT das redes públicas estaduais e municipais ou às do Sistema S.

Note-se que o parágrafo 1º do artigo 6º dispensa a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, para a realização das transferências, ainda que obrigada a prestação de contas da aplicação dos recursos. Entendemos que esta determinação permite o uso indiscriminado dos recursos públicos, ao sabor dos ventos do mercado, na medida em que não há intervenção do Estado sobre a forma de realizar a aplicação dos recursos. Isto, inferimos, atende a uma correlação de forças entre burocracia estatal, representante de um modelo desenvolvimentista, que concebe uma intervenção moderada do Estado sobre a economia, e os empresários, orientados pelos desígnios do neoliberalismo, na qual o Estado deve intervir na economia de modo a regular os mercados, interferindo o mínimo na sua dinâmica.

Em relação ao montante de recursos públicos, conforme previa antes de ser alterado o parágrafo 3º do artigo 6º da Lei 12.513/11, o repasse seria efetuado em relação ao número de alunos atendidos. Após as alterações realizadas neste parágrafo pela MP 593 e pela Lei 12.816/13, os recursos seriam repassados em relação ao número de vagas pactuadas com cada instituição de ensino ofertante, sendo devolvidos os recursos em caso de não efetivação das matrículas. Entendemos que esta alteração na forma de repasse dos recursos representa um manejo pouco eficiente dos recursos públicos, na medida em que se transferem os recursos, por meio de um trâmite fortemente burocrático, sem constituir efetividade de uso, ao passo em que, o repasse vinculado ao número de alunos atendidos representa a materialidade do processo e efetividade do uso de importantes recursos públicos.

Cabe ressaltar que os artigos 6º-A, 6º-B, 6º-C e 6º-D da Lei 12.513/11 dispõem sobre a inserção das instituições privadas de ensino superior e das instituições de EPTNM, no âmbito da Bolsa-Formação, visando definir critérios de concessão das bolsas. Estes artigos foram regulamentados pela Portaria 160/13, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas

de ensino superior e de EPTNM e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa, e pela Portaria 168/13, que dispõe sobre a oferta de Bolsa-Formação.

Ramos (2014 8) demonstra que o quadro de oferta de vagas no subprograma Bolsa-Formação deve se alterar, em função da previsão de “redução da participação do Bolsa-Formação em ambos os casos (metas de 45% das vagas ofertadas para os Fic e de 17% para os cursos técnicos)”, elevando, relativamente, a participação dos subprogramas compreendidos na esfera pública:

no caso dos cursos Fic, 55% da oferta de vagas ocorreria pelo Acordo Sistema S. Com respeito aos cursos técnicos, enquanto em 2013 a menor oferta ocorreu pelo Brasil Profissionalizado (9%), em 2014 esta passaria para 26%. A maioria das vagas seria ofertada na modalidade a distância (28%). A rede federal e o acordo Sistema S responderiam, respectivamente, por 18% e 11% das vagas. (Ramos, 2014 8)

Ainda que a análise dos dados do Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2013, demonstre a possibilidade de diminuição da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada por meio do subprograma Bolsa-Formação, existe outra forma de realizar esta transferência: financiamento público de matrículas na iniciativa privada por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, subprograma do PRONATEC. Esta estratégia está prevista no inciso V do artigo 4º da Lei 12.513/11, que prevê financiamento da EPT.

O Fundo de Financiamento Estudantil - FIES foi criado pela Lei 10.260/01, como Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, com o propósito de conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos. O artigo 11 da Lei 12.513/11 alterou o nome para Fundo de Financiamento Estudantil, pois incluiria nele os alunos oriundos do PRONATEC.

A Portaria 161/13 no artigo 1º define para o FIES, na modalidade de EPT, duas formas de concessão de financiamento: FIES Técnico, destinado à concessão de financiamento a estudante para o custeio da sua formação profissional técnica de nível médio, em instituições privadas ou no Sistema S; e FIES Empresa, financiamento concedido a empresas para custear formação inicial e continuada ou qualificação profissional aos seus trabalhadores. Cabe ressaltar que as Portarias 160/13 e 161/13, regulamentam o FIES.

Leher (2011), em entrevista ao Portal da EPSJV/Fiocruz, afirma que

“o Fies, que é um programa de bolsa, é extremamente oneroso para o Estado porque, embora seja empréstimo, é subsidiado a juros de 3,4% ao ano, quando a taxa selic básica de juros é de 11,5%. A diferença de 11,5% para 3,4% é custeada pelo Estado. Esse gasto, hoje, já ultrapassa, seguramente, R\$ 500 milhões por ano e, com a

expansão agora para as escolas técnicas, nós podemos ter uma projeção de que aumentaria até de forma exponencial. (acessado em 11/08/2014 no site <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Entrevista&Num=26>)

Cabe ressaltar que o FIES está previsto no atual PNE (2014-2024). A estratégia 11.7 visa expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior, como meio de se atingir a meta de triplicar a oferta dessa formação, conforme exposto na meta 11.

Outro subprograma importante na ampliação de vagas na iniciativa privada, no âmbito do PRONATEC, é o chamado Acordo de gratuidade com o Sistema S, assinado em 2008, que consiste em Protocolos de Compromissos celebrados entre o MEC, a Confederação Nacional do Comércio – CNC e a Confederação Nacional da Indústria – CNI. Estes protocolos visam à aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do SENAI e SENAC na oferta de cursos técnicos e cursos FIC para as classes populares e os trabalhadores. O principal objetivo deste acordo é transferir recursos públicos ao Sistema S, com a intenção de financiar a expansão da oferta de vagas no SENAI e do SENAC.

Entretanto, ainda que este acordo tenha ofertado, de 2011 a 2013, 2.481.342 vagas, o que representa 30% do total da oferta de vagas previstas até 2014, somente 13% (320.453) das vagas foram direcionadas aos cursos técnicos, os outros 87% (2.160.889) foram ofertados aos cursos FIC (MEC, SETEC, 2014). Isto confirma o que Grabowski (2010) previa:

Eles [o sistema S] oferecem vagas nas áreas mais baratas, nos cursos que não exigem grandes tecnologias e grandes laboratórios. São cursos de gestão, de secretariado e outros que exigem basicamente professor e sala de aula, mas não laboratório. Se o mundo do trabalho possui postos que exigem qualificação diferenciada, uso de tecnologias avançadas, não são vagas que qualificam para estes postos que estão disponibilizando para os trabalhadores. (Acessado em 11/08/2014 no site: <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=383>)

Percebemos, no âmbito da Lei 12.513/11, uma articulação implícita entre os o inciso V do artigo 1º, que traça como objetivo para o PRONATEC, estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de EPT, o parágrafo 1º do artigo 20, que determina que o Sistema S terá autonomia para criar cursos e programas de EPT, e o artigo 20-B, que permite às instituições privadas de ensino superior criar e ofertar, quando habilitadas – nos termos do parágrafo 2º do artigo 6-A –, cursos técnicos de nível médio, na forma subsequente, conforme regulamenta a Portaria 168/13. Esta articulação, acreditamos, funciona como

estratégia de consentimento passivo, na medida em que por meio da criação de cursos, a lógica do mercado<sup>128</sup> se dissemina nos planos de curso e nos materiais didáticos<sup>129</sup>.

O ponto central de toda crítica apresentada ao PRONATEC recai sobre o artigo 6º, que trata da transferência de recursos estatais para a iniciativa privada – especialmente para o Sistema S. Neste sentido, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE se pronuncia, alegando que esta transferência de recursos

tende a contradizer o acordo selado, em 2008, com os serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S), que previu a concessão de vagas gratuitas nessas instituições, até 2014, nas seguintes proporções: Senai e Senac: 2/3 de vagas gratuitas sobre o total das ofertadas; e Sesc e Sesi: 1/3 de vagas gratuitas. Como o Pronatec prevê a possibilidade de essas entidades receberem recursos públicos, provenientes da bolsa-formação trabalhador (art. 4º, IV do PL nº 1.209, de 2011), o objetivo do acordo não deve se concretizar, podendo, ainda, as novas fontes federais sobrepor não apenas os custos com as vagas gratuitas, mas também significar acréscimo na receita líquida do Sistema S. Ou seja: a conta pode ficar pior que a troca de seis por meia dúzia, pois, ao que tudo indica, a concessão de bolsas visa compensar as perdas financeiras com as vagas gratuitas que o sistema terá de arcar, com mais peso, a partir de 2014. Eximir essas instituições da assinatura de contrato [§ 1º da Lei 12.513/11] para recebimento de novas verbas, via Pronatec (art. 6º do PL nº 1.209, de 2011), não parece algo salutar. Ao contrário: deveriam ser estabelecidos critérios para a aplicação dos cerca de R\$ 11 bilhões arrecadados anualmente pelo Sistema S, que, somados às receitas de aplicações financeiras (questionáveis do ponto de vista legal), renderam mais de R\$ 16 bilhões às entidades patronais, em 2010. Por consequência, a fiscalização desses recursos – que somam o dobro da complementação da União ao Fundeb – é outro tema sensível à deliberação do Congresso, haja vista a dificuldade dos órgãos de controle para executar plenamente a fiscalização dessas verbas públicas. (CNTE, 2013. p. 117)

Quanto ao artigo 8º da Lei 12.513/11, percebe-se que a entrada de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do PRONATEC evidencia uma celebração do “pacto social”, cujo início se deu no governo de Fernando Henrique Cardoso, que culminou no chamado Terceiro Setor<sup>130</sup>, cuja maior “contribuição” para a área social foi o alargamento da ideologia da “colaboração de classes”, que arrefeceu a luta de classes. Note-se, no parágrafo único do artigo em questão, que não foram definidos critérios para o recebimento de recursos, o que evidencia uma possível estratégia de contenção do Estado sobre as articulações contra-

<sup>128</sup> Teoria do Capital Humano, Pedagogia das Competências, Empreendedorismo, Empregabilidade, Sociedade do Conhecimento, o fim da luta de classes, Ócio Criativo, Pós-modernismo etc.

<sup>129</sup> Segundo Frigotto (2011) “a esses institutos privados ou ONGs cabe selecionar o conhecimento, condensá-lo em apostilas ou manuais, orientar a forma de ensinar, definir os métodos de ensino, os critérios e processos de avaliação e controle dos alunos e dos professores.” (Frigotto, 2011. p. 248). E cita, em nota de rodapé, os nomes de algumas destas instituições: “Instituto Ayrton Senna, Instituto de Qualidade na Educação (IQE), Positivo, Pitágoras, Fundação Roberto Marinho, Fundação Bradesco, Sistema COC de ensino e congêneres, que assumem a direção pedagógica de muitas secretarias estaduais e, especialmente, municipais, em nome do ensinar eficiente.”

<sup>130</sup> Sobre este aspecto recomendo o filme-documentário QUANTO VALE OU É POR QUILO, de 2005, dirigido por Sergio Bianchi

hegemônicas que possam surgir na sociedade civil que se oponham – ou interpenetrem – as dinâmicas do chamado Terceiro Setor – âmbito de forte ancoragem privado-estatal.

O artigo 9º da Lei 12.513/11, na íntegra, trata da concessão de bolsas aos servidores públicos que participam das atividades do programa. Neste sentido, entendemos, a partir de Poulantzas, que a concessão de bolsas para servidores se caracteriza como medida material positiva e como estratégia de consentimento, sob dois aspectos: a) cooptação dos trabalhadores, por meio de composição de renda, no âmbito das redes públicas de EPCT, gerando aderência voluntária ao programa e possível diminuição das lutas por melhorias das condições de trabalho; e b) desarticulação política, na medida em que uso das bolsas funcione como instrumento de barganha por conta do Estado junto aos sindicatos dos servidores. Podemos citar, neste sentido, o caso da greve do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, no ano de 2012, que gerou uma nota de repúdio, emitida pelo Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE/Natal, escrita em 13 de julho de 2012, que expressa

3. O PRONATEC vem sendo comparado a programas privatizantes, como o PLANFOR nos anos de 1990, que comprometem a qualidade social da educação. Inclusive instituições de respaldo e de renome nacional, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, afirmam em nota de moção que **o Programa trata-se de uma iniciativa que provoca uma intensificação, precarização e fragmentação do trabalho docente nas redes públicas de educação, inclusive, com a concessão de bolsas de remuneração adicional para o trabalho nas atividades (34ª reunião da ANPED, 2011).** 4. **Essa realidade se evidencia em momentos como os de greve, em que os profissionais envolvidos no Programa são orientados a não paralisarem as suas atividades, sob o argumento de que recebem o fomento do Programa e, portanto, não podem suspender as atividades concernentes ao PRONATEC, entre outras.** 5. Ainda sobre esta particularidade, **repudiamos qualquer tentativa de pressão no IFRN em forçar os servidores a permanecer dando aulas no PRONATEC por meio de ameaças de corte de bolsas, de desligamento dos membros do programa a partir da ameaça da convocação de professores externos para ministrar as aulas do programa durante a greve, em um flagrante movimento no sentido de implementar-se, além da precarização – conforme explicita a moção da ANPED - numa terceirização didático-pedagógica que compromete, desqualifica e desrespeita o trabalho dos servidores do IFRN.** (acessado em 11/08/2014 no site [http://files.lucianoifsp.webnode.com/200000030-c7d14c8c70/repudio\\_pronatec%20-%20SINASEFE%20Natal.pdf](http://files.lucianoifsp.webnode.com/200000030-c7d14c8c70/repudio_pronatec%20-%20SINASEFE%20Natal.pdf). Grifo nosso)

Para realizar a ação descrita no inciso VI do artigo 4º, inferimos que o principal recurso para realizar esta estratégia seja a “virtualização” da oferta por meio da Rede e-Tec Brasil<sup>131</sup>, onde se verifica, no inciso II do artigo 3º do Decreto 7.589/11, que trata dos

<sup>131</sup> Segundo Ramos (2014 5) “este programa foi lançado em 2007 como Escola Técnica Aberta do Brasil [por meio do Decreto 6.301/07] e revisto em 2011, ao se instituir a Rede e-Tec Brasil [Decreto 7.589/11]. Seu objetivo é oferecer, pública e gratuitamente, a educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, em regime de colaboração entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios. O MEC é o responsável pela

objetivos desta Rede, a intenção de “expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, especialmente para o *interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas*” (PLANALTO, BRASIL, 2011. *Grifo nosso*). Cabe ressaltar, que este mesmo decreto torna a Rede e-Tec um subprograma subordinado ao PRONATEC.

Verifica-se, entretanto, que a forma articulada subsequente de cursos técnicos de nível médio tem apresentado aumento na oferta de matrículas desde a exarção do Decreto 6.301/07, que regulamentou a oferta de educação profissional à distância no país. Segundo Costa (2013 100) “a tendência é que com o Pronatec e a Rede e-Tec essa modalidade se destaque ainda mais, haja visto o fato de que tanto o Sistema S quanto as redes estadual e municipal não têm o compromisso de ofertar uma educação integrada”.

Cabe ressaltar que a partir da implantação do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – SISUTEC<sup>132</sup>, em 2013, como forma de atender as alterações realizadas pela Lei 12.816/13, que inseriu um parágrafo 1º no artigo 4º da Lei 12.513/11, a forma subsequente tornou-se ainda mais expressiva. O SISUTEC trata, exatamente, da concessão de Bolsa-Formação para cursos de educação profissional de nível técnico na forma articulada, sobremaneira, na forma subsequente, cuja regulamentação se deu pelo Edital SETEC Nº 2 de 30 de maio de 2014.

Segundo dados do Relatório de Gestão da SETEC, exercício 2013, “já na sua primeira edição, o SISUTEC contou com 456,1 mil inscritos e matriculou mais de 180 mil brasileiros em 117 cursos técnicos, ofertados em 296 municípios de 26 estados” (SETEC, BRASIL, 2014 27). Do total de vagas oferecidas pelo SISUTEC em 2013, 72% foram oferecidas pelas Instituições Privadas de Educação Superior – IPES e pelas Instituições de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, 34% pelo Sistema S e os 28% restantes pela Rede Pública. Destaca-se que as ofertas de vagas realizadas pelo SISUTEC advêm, fortemente, de grandes empresas de educação superior, como Universidade Estácio de Sá, Unicarioca e o Centro Universitário Anhanguera e o grupo Kroton<sup>133</sup>.

---

assistência financeira na elaboração dos cursos. A esses entes cabe providenciar estrutura, equipamentos, recursos humanos, manutenção das atividades e demais itens necessários para a instituição dos cursos.

<sup>132</sup> “É um sistema informatizado do MEC no qual instituições públicas e privadas de educação profissional e tecnológica e universidades oferecem vagas gratuitas em cursos técnicos para quem concluiu o ensino médio e realizou o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM” Acessado em 09/08/2014 no site <http://sisutec.mec.gov.br/>

<sup>133</sup> Os dois principais conglomerados deste setor (a Kroton e a Anhanguera) anunciaram em agosto de 2014, uma mega fusão que colocará a nova empresa como a maior empresa no segmento de educação no mundo, com números expressivos: o grupo terá um público de aproximadamente 1 milhão de alunos e seu valor de mercado

Em 2013, também, por meio da Portaria MEC 562/13 e da Resolução FNDE/CD 55/13, os Serviços Nacionais de Aprendizagem foram incluídos como parceiros da Rede e-Tec Brasil na oferta de vagas de educação profissional na modalidade a distância, por intermédio do Bolsa-Formação. Neste sentido, inferimos que se expandem as formas de financiamento público para o Sistema S.

Tanto a expansão quanto a interiorização dos cursos técnicos de nível médio tendem a afastar da concepção de ensino médio integrado a educação profissional de nível técnico, ainda que a política de educação profissional, desde a exarcação do Decreto 5.154/04, manifeste a intenção de adequação da educação profissional à concepção de ensino médio integrado. Entretanto, na prática, este decreto carrega em si a correlação de forças entre progressistas e conservadores que se deblateram, desde a revogação do Decreto 2.208/97 pelo Decreto 5.154/04, em torno das disputas entre os cursos que atendam ao mercado e a oferta privada de cursos técnicos de nível médio (formas concomitante e subsequente de educação profissional) e uma educação que garanta uma formação *omnilateral*<sup>134</sup> para a classe trabalhadora, onde se estabeleça o trabalho como princípio educativo – pressuposto central da concepção de ensino médio integrado à educação profissional de nível técnico.

Neste campo de correlação de forças que se confrontam,

a concepção que pauta o PRONATEC é a urgência de preparação para o mercado de trabalho, apoiado nos mesmos pressupostos do PLANFOR<sup>135</sup>: a linearidade entre formação e colocação no mercado de trabalho; a estreita articulação entre público e privado, com ênfase no Sistema S; cursos de formação aligeirados, voltados estritamente para a preparação restrita para ocupação imediata de postos de trabalho.

---

girará em torno de R\$ 24 bilhões. Este grupo iniciou, a partir de 2013, operações no âmbito do PRONATEC, dispondo de números expressivos de alunos nas unidades educacionais do grupo, conforme informa matéria publicada no portal EPSJV/Fiocruz. Acessado em 10/08/2014 no site: [www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=875](http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=875)

<sup>134</sup> Esta ominilateralidade pode ser entendida como: “o chegar histórico do homem a uma totalidade de capacidades e, ao mesmo tempo, a uma totalidade de capacidades de consumo e gozo, em que se deve considerar sobretudo o usufruir dos bens espirituais (plano cultural e intelectual), além dos materiais”. (Manacorda, 1991 78)

<sup>135</sup> O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR foi instituído em 1995 e implementado a partir de 1996, nos termos da Resolução 126/96 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) (...) O PLANFOR é um programa concebido pelo governo como um instrumento de política pública de qualificação profissional, que deve ser desenvolvido de forma articulada e integrada com outros programas e projetos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou por outros fundos públicos (...) o PLANFOR por um lado, é um programa que emerge como resposta à necessidade do capital por um novo perfil de trabalhador (qualificado, no sentido da polivalência e da multifuncionalidade), em decorrência do processo de reestruturação produtiva; por outro, o mesmo é uma política pública de qualificação voltada para o atendimento a setores da população considerados como “grupos vulneráveis e sob risco social”, visando potencializar lhes a *empregabilidade*. (Batista, 2009 1-3)

Quanto à democratização da oferta de vagas, Ramos (2014 134-140. *Grifo nosso*), ao analisar o processo de democratização a partir da implantação do PRONATEC no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ, assevera que

a democratização da Educação Profissional promovida pelo PRONATEC parece desprezar a rede estadual de ensino, além de trazer os alunos dessa rede como um “apêndice” do IFRJ, sem dar a esses alunos todas as condições para uma formação mais ampla e sólida, conforme oferece para os alunos do Ensino Técnico de Nível Médio regular. (...) A democratização da Educação Profissional pelo PRONATEC trouxe um novo fôlego para que o IFRJ passasse a se dedicar com maior afinco à oferta de cursos de FIC. Nenhum dos campi investigados tinha em sua proposta pedagógica a oferta desse tipo de curso e só passaram a ofertar em função da implantação do PRONATEC. *De acordo com alguns gestores, a grande cobrança do MEC é que o Instituto aumente a oferta de FIC, sendo os cursos técnicos considerados secundários nesse tipo de Programa.* Os cursos de FIC têm como principal característica a *formação aligeirada* com certificação parcial dentro de uma área do conhecimento e a *baixa escolaridade* como pré-requisito. Por estas e outras razões, esses cursos são procurados por um público que tem como principal objetivo *entrar ou se recolocar no mercado de trabalho* no menor tempo possível. No caso do PRONATEC, em sua maioria, *o público é de mais idade, com alguma experiência profissional e encontram-se desempregados.*

Compreendendo em conjunto os três elementos (expansão, interiorização e democratização) que formam este inciso I do artigo 1º, percebe-se que existe um distanciamento da perspectiva do ensino médio integrado, onde se valoriza a articulação deste nível de ensino nas suas formas concomitante e subsequente. Ademais, a oferta massiva de cursos FIC faz ruir a perspectiva de uma formação consistente, que permita ao trabalhador se apropriar dos conhecimentos historicamente construídos (na sua dimensão técnica, científica, ética e cultural), em detrimento de uma formação restrita, de curta duração, descolada da realidade histórica, que mantém os trabalhadores vinculados diretamente aos interesses corporativos das empresas, conformando a classe trabalhadora aos processos de trabalho alienados.

Em relação aos demais artigos da Lei 12.513/11 não encontramos, até o momento, elementos para uma crítica.

O PRONATEC tem como arcabouço legal, que o ampara e orienta, dentre outros, os seguintes dispositivos jurídicos que entendemos fundamentais:

- Portaria MEC nº 114, de 7 de Fevereiro de 2014

Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 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.

- Resolução/CD/FNDE nº 50, de 11 de dezembro de 2013

Altera os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Resolução CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013, que estabelece procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante a mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do Pronatec.

- Resolução/CD/FNDE nº 39, de 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.

- Resolução/CD/FNDE nº 30, de 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.

- Resolução CD/FNDE nº 4, de 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.

- Resolução nº 06, de 12 de Março de 2012

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.

- Nota Informativa nº 05, de 07 de Fevereiro de 2014

Alteração no cronograma - Edital de Adesão ao Sisutec nº 01/2014

- Edital nº 01, de 29 de Janeiro de 2014 - retificado pelo Edital nº 02/2014

Edital de Adesão ao SISUTEC. Apresentação de propostas para oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente – 1/2014.

- Edital nº 01, de 29 de Janeiro de 2014

Edital de Adesão ao SISUTEC. Apresentação de propostas para oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente – 1/2014.

- Portaria SETEC/MEC nº 01, de 29 de Janeiro de 2014

Altera a Portaria SETEC/MEC nº 20, de 27 de junho de 2013, que aprova a Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta no âmbito do Pronatec.

- Portaria Nº 1007, de 09 de outubro de 2013

Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

- Portaria Nº 20, de 27 de junho de 2013

Portaria nº 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.

- Lei Nº 12.816, de 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.

- Portaria Nº 362, de 26 de Abril de 2013

Dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013.

- Resolução Nº 8, de 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.

- Resolução Nº 7, de 20 de março de 2013

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.

- Resolução Nº 6, de 12 de março 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 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.

- Portaria Nº 168, de 07 de março de 2013

Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.

- Portaria Nº 161, de 06 de março de 2013

Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica.

- Portaria Nº 160, de 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.

- Decreto Nº 7721, de 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.

- Portaria N° 1.568, de 3 de Novembro de 2011

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.

- Lei N° 12.513, de 26 de Outubro de 2011

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, n. 8.121, de 24 de julho de 1991 e n. 10.260, de 12 de julho de 2001.

- Decreto N° 7.589, de 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir uma pesquisa sobre uma política de governo, em curso, no momento em que se escreve sobre ela, não tarefa fácil, pois os sedimentos da história ainda não se puseram sob o objeto dando-lhe lastro. A dinâmica do contemporâneo é veloz e instável, pois nada escapa a vivacidade das lutas políticas, que mesmo abrandadas pelo capital, transformam a realidade, imediatamente, dificultando que se tenha uma “definição” sobre o objeto pesquisado. No caso do PRONATEC não é diferente, pois no momento da pesquisa, o programa sofria alterações, que exigiam novo movimento de análise. Este processo encerra certa circularidade, que não prescinde de destreza para lidar com as múltiplas mediações que interferem sobre a análise.

Faz-se necessário considerar, entretanto, que dada a sua contemporaneidade, uma análise profunda dos seus impactos, ainda, não é possível relatar. Porém, dialogamos com pensadores brasileiros que se debruçam sobre os problemas das políticas sociais de Estado em relação à Educação Profissional, apresentando críticas a este programa de governo.

Contudo, tínhamos a certeza que uma análise do PRONATEC teria relevância inquestionável para os estudos da formação profissional no Brasil, pois permite verificar as implicações de políticas estatais na correlação de forças entre as classes antagônicas. Neste sentido, queríamos elucidar estes impactos de modo a permitir a crítica ao modelo capitalista vigente, motivando forças contrárias a este modelo para a luta social.

Posto isto, *adelante*.

O discurso que encontramos, e que nos motivou a pesquisa, previa que o PRONATEC seria uma espécie de panacéia<sup>136</sup> da educação profissional no Brasil, oferecendo uma enorme quantidade de vagas em um curto espaço de tempo, mobilizando recursos da ordem de bilhões de reais, visando formar a população, especialmente as classes populares de baixa renda, para o período de pleno emprego, que dava sinais de expansão já no período de 2006 a 2008, baseado no modelo de desenvolvimento adotado no país, após 2005. A intenção era elevar a população mais pobre à condição de consumidor, por meio políticas salariais e de distribuição

---

<sup>136</sup> Segundo matéria publicada em 24/10/2011, no Portal da Agência Brasil, a presidente Dilma Rousseff teria dito que o PRONATEC seria a maior reforma na educação profissional que o Brasil já teve. Acessado em 11/08/2014 no site: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-24/pronatec-e-maior-reforma-da-educacao-profissional-ja-feita-no-brasil-diz-presidenta>

de renda e de ajuste fiscal, estabelecendo assim o aquecimento da economia com equidade social.

Barbosa e Souza (2010 80-97) explicam que neste período “o mercado de trabalho apresentou um desempenho notável (...) foram criados 4,3 milhões de empregos formais”, isso mesmo sob o efeito da crise mundial de 2008. Houve, inclusive, o recuo da taxa de desemprego nas seis principais regiões metropolitanas. Ademais, à medida que as ações de ajustes econômicos e o desenvolvimento social davam sinais de crescimento, iniciava-se, segundo estes autores, um círculo virtuoso, “onde a aceleração do crescimento terminou por viabilizar o aumento dos lucros e dos salários, gerando mais empregos nos setores formais e aumentando produtividade”.

Sob os auspícios do crescimento econômico com equidade social, os impactos deste sucesso puderam ser sentidos, segundo Rousseff (2010 179), pelo resgate de

22 milhões de brasileiros do nível de miséria, assegurando seu acesso a bens básicos de consumo (...) [além de proporcionar] o surgimento de uma nova classe média (...) [E conclui que] do ponto de vista social, o resultado de nossas ações foi, primeiramente, transformar setores mais pobres da população em atores políticos e sujeitos sociais(...)

No contexto de consolidação deste “círculo virtuoso”, o PRONATEC se materializa, segundo entrevista da presidente Dilma Rousseff no lançamento do Programa, como o “desafio de assegurar capacitação para os nossos jovens, trabalhadores e adultos que, no passado, não tiveram oportunidade dessa qualificação”, possibilitando “que o país tenha condições de aumentar a produtividade, melhorando a produção de bens e serviços no país” (Acessado em 11/08/2014 no site: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/10/dilma-sanciona-pronatec-que-visa-melhoria-do-ensino-tecnico.html>). Assim, surgia em 2011, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, com objetivos audaciosos e vultosa disponibilidade de recursos.

Entretanto, apesar deste cenário descrito aparentar ser favorável à classe trabalhadora e as classes populares, tínhamos a impressão que aquele quadro poderia ser avaliado de outra forma, a partir de um olhar crítico que não prescindia das lutas políticas entre capital e trabalho, a partir da posição do Brasil no contexto do capitalismo mundializado.

Percebemos que existem diferentes concepções sobre modelo de desenvolvimento adotado nestes anos de governo do PT. Estes modelos encerram uma correlação de forças entre posições neoliberais e desenvolvimentistas, que acabam por configurar um modo híbrido de desenvolvimento para no país.

Para Neves (2011), por exemplo, este modo híbrido atende por neoliberalismo de Terceira via:

nem social-democracia clássica, nem ‘fundamentalismo de mercado’, mas uma Terceira Via. (...) [onde] são mantidos os fundamentos do capitalismo neoliberal, acrescidos de medidas paliativas para minorar as condições miseráveis de vida de grande parte da população mundial e, ao mesmo tempo, garantir a ‘paz social’. (Neves, 2011 237)

Castelo (2012 2), por sua vez, compreende que há uma inflexão na ortodoxia neoliberal, o que ele denomina como social-liberalismo, que a partir da inserção de elementos de um keynesianismo-desenvolvimentismo se configuraria como novo-desenvolvimentismo, cuja principal intenção é mudar alguns aspectos do neoliberalismo para manter sua essência:

retomada dos lucros capitalistas via o novo imperialismo, a financeirização da economia, a reestruturação produtiva e precarização do mundo do trabalho, o aumento das taxas de exploração da força de trabalho, a reconfiguração das intervenções do Estado ampliado na economia e na “questão social”, o apassivamento e cooptação da classe trabalhadora e, em determinados casos, a decapitação das suas lideranças mais combativas.

Este autor identifica, ainda, que este novo desenvolvimentismo, quando associado a um plano de concentração e centralização de capitais nacionais, na forma de capital financeiro, de modo a expandi-lo, especialmente para África e América Latina, configura-se no que alguns autores chamam de subimperialismo brasileiro.

Porém, foi em Braga (2012 228) que encontramos uma definição para o modelo de desenvolvimento que, sem desencontros com as outras teorias apontadas, apresenta uma lógica muito próxima ao que acreditamos ser aquela que pauta as ações do PRONATEC. Este modelo, que o autor conceitua como pós-fordismo financeirizado, estrutura uma “lógica de valorização rentista sobre fração representativa do precariado”, por meio de superexploração do trabalho, que gera uma espiral de desemprego (rotatividade da força de trabalho), causando o sofrimento e adoecimento do trabalhador.

Sob esta lógica, o governo brasileiro completa o ciclo da privatização, precarização e aligeiramento da formação técnica de nível médio. O que antes era apenas enunciado, com o PRONATEC a educação explicitamente torna-se uma atividade central no processo de transferência de recursos públicos na tentativa de contenção da crise estrutural do capital.

De modo geral, passados mais de dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores, a superação do neoliberalismo não aconteceu, apesar de esses governos (Lula e Dilma) virem

produzindo o consenso com relativa eficácia, especialmente quando optam por um modelo de desenvolvimento centrado na ampliação da capacidade de consumo dos segmentos populares.

Entendemos, então, que o PRONATEC responde favoravelmente a um modelo de desenvolvimento que, “ao invés de subordinar o desenvolvimento à solução dos problemas fundamentais da população (...) subordina as políticas sociais a padrões de desenvolvimento sob a hegemonia do capital financeiro” (Ramos, 2014 12). Neste sentido, a reflexão de Braga (2012) sobre trabalho barato nos ajuda a compreender que, o tipo de capitalismo e de Estado constituídos no país, contemporaneamente, considerando o modelo de desenvolvimento baseado na ampliação de consumo, pode estar sim gerando emprego e, com isto, demanda por formação.

Entretanto, como se trata de trabalho/emprego precários e baratos, o tipo de formação também é precária, como a maioria de cursos do PRONATEC. Esses empregos são gerados principalmente no setor serviços, pois o modelo de desenvolvimento não investe no avanço da indústria de alta tecnologia, no qual poderiam estar empregos com maior exigência de qualificação.

Além disso, trata-se de uma estratégia de obtenção da hegemonia do bloco atualmente no poder, sob dois aspectos: do lado da sociedade civil, a “promessa” de emprego e a oportunidade de formação, ainda que precários, conseguem promover o consenso entre segmentos da classe trabalhadora, pois permitem um acesso, ainda que restrito, a certo tipo de consumo – aquilo que Ruy Braga chama de “hegemonia lulista”; por outro lado, procura-se o consenso também entre frações da classe dominante, uma vez que o incentivo e subsídio ao empresariado não deixa de ser uma aliança que pode contribuir para um certo equilíbrio de forças que interessa ao mesmo grupo.

Esta busca por consenso nos remete aquilo que Poulantzas define como o papel do Estado-relação: organizar-unificar as classes dominantes, ao passo que desorganiza-divide as classes dominadas. Assim, a hegemonia lulista funciona neste sentido, na medida em que concede aos segmentos da classe trabalhadora medidas materiais positivas (oportunidade de formação precária, “promessa” de emprego e consumo de bens baratos), desorganiza a luta de classes, neste movimento, garante às frações da burguesia que compõem o bloco no poder (capital financeiro, burguesia industrial, burocracia estatal dos fundos de pensão etc) unificar um projeto de longo prazo para o conjunto da burguesia, mantendo sua posição hegemônica enquanto bloco no poder.

Entendemos, então, sob um olhar poulantziano, que o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil estabelece a partir do jogo dos compromissos variáveis e provisórios do bloco no poder, que resultam em políticas de governos. Estas políticas de governo, que refletem política de Estado brasileira na sua especificidade capitalista, instituídas a partir da burocracia estatal – aparelho administrativo de Estado –, se apresentam como: medidas materiais positivas concedidas às classes populares – por meio de lutas e/ou barganha políticas – pelo bloco no poder de Estado, como modo da obtenção de hegemonia; e, em contrapartida, dispõem de relativa autonomia diante das classes e frações de classe dominantes no bloco no poder, o que assegura, a longo prazo, a permanência dos interesses gerais da classe dominante, nas específicas, porém transitórias, composições deste bloco.

Neste viés, confirma-se o entendimento da necessidade das classes dominantes em engendramos – sempre que possível – processos de revolução passiva, que acabam por conduzir, invariavelmente ao longo da história, como percebemos na pesquisa, a um contexto de ditadura sem hegemonia. Neste sentido, a organização dos interesses de longo prazo das classes dominantes no bloco no poder, passa, necessariamente, pelas tentativas, constantes, de cooptar as demandas das classes dominadas, por meio de medidas materiais positivas – em sua maioria materializadas em políticas sociais de Estado –, quando não cooptadas, são curto-circuitadas ou destruídas.

Neste sentido, o trabalho que desenvolvemos teve a intenção de discutir o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, buscando identificar, de maneira crítica, nos pressupostos que orientam a formulação desta política, as contradições de classe que marcam a correlação de forças no modo de produção capitalista brasileiro. Portanto, coube, então, analisar o objeto buscando entender de forma crítica a sua constituição enquanto política social de Estado.

Deste modo, esperávamos que nossa análise contribuísse com o aprofundamento destas críticas, no sentido de torná-las indicadores de atenção para uma leitura dos impactos que políticas de educação profissional como o PRONATEC podem trazer, ampliando, assim, a possibilidade de luta em favor da classe trabalhadora.

Para tanto, tomamos emprestado de Ramos (2014 16) algumas questões de fundo para reflexões futuras:

- a) porque os recursos públicos que são transferidos para as instituições privadas não são investidos na ampliação das redes federal, estaduais e

municipais da educação profissional e tecnológica? b) Porque, ao invés de estudantes dessas redes públicas cursarem o ensino médio e, concomitantemente, cursos técnicos em instituições privadas, ou mesmo públicas de outras redes, não se investe no crescimento da oferta do ensino médio integrado nessas mesmas redes, medida esta que, muito provavelmente, seriam mais eficazes e mais econômicas do que a concomitância, além de conter princípios de formação plena do trabalhador? c) Se a lógica que predomina é a de que o Brasil tem pressa, porque não se utilizar a capacidade instalada e altamente capilarizada pelo país como a rede federal – especialmente após a expansão – e as redes estaduais? A existência de redes públicas já instaladas não justificaria as políticas de acesso à educação profissional na mesma lógica do ensino superior (como o Prouni e o FIES), pois a própria estrutura pública seria capaz de incorporar a demanda existente, desde que a política se dirigisse direta e efetivamente para ela.

Finalizamos, alertando, conforme nos ensina Gramsci, para a necessidade das lutas populares se organizarem por meio de uma guerra de posição, lenta e gradual, mas de possível efetividade a longo prazo, ao contrário de uma guerra de movimento, que toma as bases do aparelho de Estado, mas não os toma integralmente por conta da permeabilidade e da capilaridade que as classes dominantes encontram nas posições hegemônicas deste aparelho, nem tampouco se espraia para além dos aparelhos de Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-AJ, Jawhat. Da “era Vargas” à FHC: **transições políticas e reformas administrativas**. In: Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 36, n.1/2, 2005.

AZEVEDO, Alberto L.; SHIROMA, Eneida O.; COAN, Marival. **As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem?** In: B. Tec. SENAC: a Revista Educação Profissional. Rio de Janeiro, v. 38, n°2, 2012. Disponível em <<http://www.senac.br/media/20984/artigo3.pdf>>. Acesso em: 25.05.2013.

AZEVEDO, Fernando de. **Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores). Disponível em: <[www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José A. P. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco A. G.(orgs.). Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARRADAS, Anésia M. da S.. **"Fábrica PIPMO": Uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82**. Dissertação de Mestrado: Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas — Instituto de Estudos Avançados em Educação/Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, 1986. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1>> Acesso em 28/09/2013.

BATISTA, Roberto L. **Uma análise crítica sobre as bases conceituais do PLANFOR**. Revista da Rede de Estudos do Trabalho. n. 4, Marília, UNESP, 2009. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/Uma%20an%20lise%20cr%20EDtica.pdf>>. Acesso em: 04/06/2013.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo, Boitempo. 2012.

BRASIL. CNE. CEB. **Parecer nº 16**, de 3 de dezembro de 1999. Trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional, de Nível Técnico. Brasília 1999. Brasília, DF, 1999. 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: 01/12/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parecer nº 39**, de 8 de dezembro de 2004. Aplicação do Decreto nº 5.154/2004 na Educação Profissional Técnica de Nível Médio e no Ensino Médio. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf\\_legislacao/rede/legisla\\_rede\\_parecer392004.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_parecer392004.pdf) Acesso em: 29/09/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parecer nº 17**, de 3 de dezembro de 1997. Diretrizes operacionais para a Educação Profissional, em âmbito nacional. Brasília, DF, 1997. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb017\\_97.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb017_97.pdf). Acesso em 01/12/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 6** de 20 de setembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://sistemas.ifrr.edu.br/pdi/uploads/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2006.2012.pdf> Acesso em: 01/02/2007.

BRASIL. **Decreto 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, 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: 03/07/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.154** de 23 de julho de 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. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm) Acesso em: 02/09/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.840** de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm) Acesso em: 11/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.721** de 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. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/decreto\\_7721.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/decreto_7721.pdf) Acesso em: 19/01/2013.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 4** de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011 e estabelece as atribuições e valores dos profissionais e agentes do PRONATEC. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/item/3514> Acesso em: 11/12/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 7** de 20 de março de 2013. 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. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: [http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/resolucao\\_7\\_200313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/resolucao_7_200313.pdf) Acesso em: 21/07/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 8** de 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. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: [http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/resolucao\\_8\\_200313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/resolucao_8_200313.pdf) Acesso em: 20/05/2013.

BRASIL. **Lei 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm). Acesso em 03/04/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Médio 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 instituiu 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 instituiu o 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. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm) Acesso em: 24/03/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> Acesso em: 28/01/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.129** de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm) Acesso em: 07/12/2013.

BRASIL. MEC. CEB. **Portaria nº 160** de 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. Brasília, DF, 2013c. 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: 10/05/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria nº 161** de 06 de março de 2013. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica. Brasília, DF, 2013d. 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: 10/05/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 4**, de 8 de dezembro de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília, DF, 1999. Disponível em: [http://www.sinpro-rs.org.br/arquivos/legislacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CEB\\_%204\\_1999.pdf](http://www.sinpro-rs.org.br/arquivos/legislacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CEB_%204_1999.pdf) Acesso em: 01/12/2013.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 1007** de 9 de outubro de 2013. Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a ofertada Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília, DF, 2013b. 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: 04/12/2013.

Brasil. MEC. SETEC. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009**. Brasília, 2010. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em 26/09/2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em 26/09/2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, 2012. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em 26/09/2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília, 2013. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em 26/09/2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília, 2014. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em 26/09/2014.

BRUM, Argemiro J.. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1982.  
CASTELO, Rodrigo. **Um check-up do neoliberalismo brasileiro no século XXI**. Rio de Janeiro, 2012. (mimeo)

CASTRO, Márcia da S. P.; SOUZA, Lincoln M. de. **POULANTZAS & OFFE: contribuições para um debate sobre a política pública de assistência social**. In: Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas-JOINPP. São Luis/Maranhão: UFMA, 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/poulantzas-e-offe-contribuicoesparaumadiscusaosobreapoliticadeassistenciasocial.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ClAVATTA, Maria. **Trabalho como princípio educativo**. In: PEREIRA, Isabel; LIMA, Júlio César França (org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Escola Politécnica e Saúde Joaquim Venâncio – FIOCRUZ, 2008.

CNTE. **Políticas e gestão da Educação Básica - concepções e proposições da CNTE**. 2 ed. revista e ampliada. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Escola de Formação, 2013. Disponível em <http://www.cnte.org.br>. Acesso em 26/09/2014.

COUTINHO, Carlos N.. **O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas**. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2006.

CUNHA, Luis A.. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=PkoNBOf4VgkC&oi=fnd&pg=PA1&dq=ensino+industrial&ots=6nQFhj7NH7&sig=OtmAVnNE5OUiNpuiHeDxKwEja5U#v=onepage&q=ensino%20industrial&f=true>>. Acesso em: 9 set. 2010.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. **A loucura do trabalho: estudo de Psicopatologia do Trabalho**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Psicodinâmica do trabalho: contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento trabalho**. São Paulo: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. **Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.** São Paulo: Atlas, 1993.

DEMIER, Felipe A.. **O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964): um ensaio de interpretação histórica.** Rio de Janeiro: Mauad, 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FONSECA, Pedro C. D.. **Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954.** São Paulo: editora brasiliense, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva.** 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI.** Rev. Bras. Educ. [online], vol.16, n.46, 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido.** Revista Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação. Centro de Estudos Educação e Sociedade. CEDES, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, Número Especial, out. 2005.

GRABOWSKI, Gabriel. **Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.** In: TVescola. Programa Salto para o futuro. Ensino médio integrado à educação profissional. Boletim 07, maio/junho de 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/boletim\\_salto07.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/boletim_salto07.pdf)> Acesso em 22.04.2014.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 4ª ed.

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

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** São Paulo: FEUSP, 1998. Tese (Doutorado em Educação) – USP.

LUCE, Mathias S. **A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini. Contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital.** 2011. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MANACORDA, M. A. **Marx e a pedagogia moderna.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

MARINI, Ruy M.. **A crise do desenvolvimentismo.** In: CASTELO, Rodrigo (Org.). Encruzilhadas da América Latina no século XXI. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

MARTINS, André S.. **Sociabilidade neoliberal**. In: PEREIRA, Isabel; LIMA, Júlio César França (org.). Dicionário da educação profissional em saúde. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Escola Politécnica e Saúde Joaquim Venâncio – FIOCRUZ, 2008.

MOTTA, Luiz E.. **Poulantzas e o direito**. In: Dados, vol. 53, nº 2. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

MOURA, Dante H. **Educação básica e educação profissional: dualidade histórica e perspectiva de integração**. CEFET-RN, 2007. Disponível em <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/11>>. Acesso em 10/10/2013.

MULLER, Meire T. **O Senai e a educação profissionalizante no Brasil**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.40, p. 189-211, dez. 2010.

NEVES, Lúcia M. W. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. **A nova pedagogia da hegemonia no Brasil (Entrevista)**. Perspectiva, Florianópolis, v. 29, n. 1, 229-242, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/rp/v29n01/v29n01a10.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

NEVES, Lucia M. W.; PRONKO, Marcela A.. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

\_\_\_\_\_. **A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI**. Germinal: marxismo e Educação em Debate, Londrina, v. 1, n. 2, p. 97-111, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/germinal/article/view/4277>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

OLIVEIRA, Ramon. **Empregabilidade**. In: PEREIRA, Isabel; LIMA, Júlio César França (org.). Dicionário da educação profissional em saúde. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Escola Politécnica e Saúde Joaquim Venâncio – FIOCRUZ, 2008.

PAULANI, Leda M.. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil**. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. Hegemonia às avessas. São Paulo: Boitempo, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau**. Crítica Marxista, São Paulo, n. 27, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR, Caio. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRADO, Fernando; MEIRELES, Monika. **Teoria marxista da dependência revisitada: elementos para a crítica ao novo-desenvolvimentismo dos atuais governos de centro-esquerda latino-americanos**. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). Encruzilhadas da América Latina no século XXI. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

RAMOS, Marise N. **Concepção do ensino médio integrado**. Texto apresentado em seminário promovido pela Secretaria de Educação do Estado do Pará nos dias 8 e 9 de maio de 2008.

Disponível em

<[http://www.nre.seed.pr.gov.br/wenceslaubraz/arquivos/File/curriculo\\_integrado.pdf](http://www.nre.seed.pr.gov.br/wenceslaubraz/arquivos/File/curriculo_integrado.pdf)> Acesso em 25/06/2014.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional pela Pedagogia das Competências e a Superfície dos Documentos Oficiais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002.

\_\_\_\_\_. **A educação tecnológica como política de Estado**. In: OLIVEIRA, Ramon (ORG.). Jovens, ensino médio e educação profissional: políticas públicas em debate. Campinas, SP: Papirus, 2012.

\_\_\_\_\_. **Projetos de desenvolvimento no Brasil contemporâneo e desafios da educação profissional em saúde**. In: II Colóquio Nacional sobre Produção de Conhecimento na Educação Profissional. Rio Grande do Norte, IFF-RN, 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Um país para 190 milhões de brasileiros**. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco A. G.(orgs.). Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

SALLUM Jr, Brasílio. **Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX**. Rev. Bras. de Ciências Sociais. v. 18, n. 52, jun, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos**. In: Revista Brasileira de Educação. V. 12, n. 34, jan./abr., 2007.

\_\_\_\_\_. **O choque teórico da Politecnia**. Trab. educ. saúde [online]. 2003, vol.1, n.1, pp. 131-152. ISSN 1981-7746.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C.. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Econ. soc., vol.21, 2012.

VALLE, Lílian de A. B. do. **Educação**. In: PEREIRA, Isabel; LIMA, Júlio César França (org.). Dicionário da educação profissional em saúde. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Escola Politécnica e Saúde Joaquim Venâncio – FIOCRUZ, 2008.