UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SAMANTHA THAIS BAIÃO MOREIRA

Ecos de um embate pioneiro: a influência de ideias desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec/BSM

SÃO PAULO

2020

SAMANTHA THAIS BAIÃO MOREIRA

Ecos de um embate pioneiro: a influência de ideias desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec/BSM

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 16 de junho de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Veríssimo Romão Netto

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Moreira, Samantha Thais Baião

Ecos de um embate pioneiro: a influência de ideias desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec/BSM / Samantha Thais Baião Moreira ; orientador, José Veríssimo Romão Netto. – 2020
204 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Qualificação profissional – Brasil. 3. Política educacional - Brasil. 4. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) - Brasil. I. Romão Netto, José Veríssimo , orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: MOREIRA, Samantha Thais Baião.

Título: Ecos de um embate pioneiro: a influência de ideias desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec/BSM

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Veríssimo Romão Netto

Aprovada em: 16/06/2020

Banca Examinadora

Profa. Dra. Michelli Gonçalves Stumm

Federação das Indústrias do Estado do Paraná

Profa. Dra. Elizabeth Balbachevsky

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Marta Maria Assumpção-Rodrigues

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Aos meus pais, Reginaldo e Fátima, e à minha irmã, Nayara, que compartilharam desse sonho comigo, me incentivaram e acreditaram em mim. A vitória não é minha, é nossa.

AGRADECIMENTOS

“Que darei eu ao Senhor, por todos os benefícios que me tem feito?” (Salmos 115: 12). É esse o sentimento que me inunda nesse momento, de enorme gratidão pela força e bênçãos concedidas. Finalizo aqui uma trajetória que envolveu muito empenho em meio a incertezas e desafios, mas que graças à bondade do Pai, consegui vencer.

Toda a minha gratidão a Deus, então, que além de me presentear com a oportunidade de ingressar no mestrado, foi também meu companheiro, meu amigo, me protegeu, me guiou e me amparou nas dificuldades desse percurso.

Minha enorme gratidão também ao meu pai Reginaldo, minha mãe Fátima e minha irmã Nayara. Sem eles, todas as provações pareceriam maiores e os desafios intransponíveis. Aos meus avós Herculano e Ana Maria, exemplos de fé, bem como o restante da família que sempre me colocou em suas orações.

Minha gratidão também às sólidas amizades que me acompanharam, mesmo que de longe, na rotina solitária de pesquisa: minhas amigas da UFLA, Iasmim Mesquita, Sara Diniz, Luisa Duarte e em especial Lidiane Souza, que compartilhou comigo as dores e as delícias que envolvem cursar um mestrado e que me consolou nos momentos de incerteza, sendo para mim exemplo de força e perseverança; aos parceiros daqui da USP, Carine Bastos, Manuella Ramalho, Alexandre dos Santos e Ivan Montanari, que viveram comigo medos, angústias, trabalhos, prazos, mas também triunfos, superação, reconhecimento... Vocês me fizeram crer que, mesmo sendo um caminho tortuoso, tudo terminaria bem.

Gratidão também aos talentosos mestres que cruzaram meu caminho, dentre eles meu orientador, Professor Doutor José Veríssimo Romão Netto, a quem especialmente agradeço pela paciência, confiança e enorme contribuição nesta pesquisa: apesar de assumir como minha inteira responsabilidade as inconsistências que possam vir a existir no presente trabalho, agradeço a brilhante condução do Professor José, contribuindo com valiosas indicações, insights e conhecimento, além da disponibilidade e sensibilidade irretocáveis.

Agradeço também à banca de qualificação, Professoras Doutoras Cristiane Kerches da Silva Leite e Marta Maria Assumpção-Rodrigues, cujas contribuições foram essenciais para o direcionamento da pesquisa. Estendo, ademais, minha gratidão também às componentes da banca de defesa, Professoras Doutoras Elizabeth Balbachevsky e Michelli Gonçalves Stumm, as quais também admiro sobremaneira.

Aos professores das disciplinas do mestrado, que me permitiram visualizar novos caminhos e abordagens para o estudo em políticas públicas, minha gratidão.

Agradeço, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de estudo, tornando possível a dedicação integral ao mestrado.

Foi este, sem dúvidas, um percurso que envolveu na mesma medida prazer e sacrifício. Assim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para o desfecho dessa jornada (consubstanciada nesse trabalho), meus mais sinceros agradecimentos.

To reduce politics solely to material interests and strategic calculations is not only to be willfully ignorant of how the world actually works, but it is also to deny a significant part of what it means for individuals to be human and for societies to be democratic. Individually and collectively, it is in the exchange of ideas that we define who we are and what we hope to become (MEHTA, 2011, p. 45).

RESUMO

MOREIRA, Samantha Thais Baião. **Ecos de um embate pioneiro:** a influência de ideias desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec/BSM. 2020. 204 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Versão corrigida.

Na esteira recente de visibilidade da questão social, políticas de educação profissional passam a ser consideradas estratégicas tanto para processos de inclusão social quanto para o desenvolvimento econômico do país. Nesse bojo, institui-se em 2011 o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com a finalidade de expandir a oferta gratuita de educação profissional e tecnológica, despendendo especial atenção aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade socioeconômica via modalidade que apresenta interface com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o Pronatec/BSM. Partindo-se da compreensão de que o processo de conformação do Programa e sua iniciativa estabeleceu-se mediante um pleito de deliberação e legitimação de ideias, procurou-se remontar a ascendência dessas ideias no cenário brasileiro explorando-se, por seu pioneirismo, o embate industrialista precursor edificado na década de 1940 no qual vocalizam posições Roberto Simonsen e Eugênio Gudín. Definiu-se, então, como objetivo da presente pesquisa, compreender que ideias forjaram os contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa BSM, recuperando-se, nesse percurso, as influências do citado embate. Guiando-se pela Abordagem ideacional e pelo Institucionalismo Discursivo, utilizou-se aqui da Análise de Conteúdo para a descrição e categorização das ideias estruturadas no embate. As categorias criadas foram contrastadas com discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM; realizaram-se, ademais, cinco entrevistas com servidores técnicos lotados em posições de direto envolvimento com o Programa no momento de sua formulação. A investigação permitiu demonstrar a existência de um *path dependency* ideacional mediante o qual ideias desenvolvimentistas e liberais estruturadas na década de 1940 se perpetuam e influenciam nos contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa BSM. As ideias, nesse sentido, têm influência duradoura na política, moldando discursos e formulações posteriores. Entretanto, para além desse achado que evidencia a permanência em políticas públicas, rupturas em nível normativo também se somam na conformação do Programa e de sua iniciativa, estabelecendo contornos específicos à política a partir da mobilização de novo sentimento público e novo enquadramento. Espera-se, assim, ter descortinado caminhos analíticos profícuos para os estudos das políticas públicas. Em particular, aspira-se ter avançado no intento de evidenciar o potencial explicativo de diferentes tipos de ideias nos processos de permanência e mudança em políticas públicas.

Palavras-chave: Pronatec. Abordagem ideacional. Desenvolvimentismo. *Path dependency* ideacional. Mudança em políticas públicas.

ABSTRACT

MOREIRA, Samantha Thais Baião. **Echoes of a pioneering struggle:** the influence of developmentalist and liberal ideas in the process of forming Pronatec/BSM. 2020. 204 p. Dissertation (Master of Science) Postgraduate Program in Public Policy Management – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Corrected version.

In the recent path of the visibility of the social issue, professional education policies have been considered strategic both for social inclusion processes and for the country's economic development. In this context, the National Program for Access to Technical Education and Employment (Pronatec) was instituted in 2011, with the purpose of expanding the free offer of professional and technological education, paying special attention to workers in situations of socioeconomic vulnerability through the modality that presents interface with the Brasil Sem Miséria Plan (PBSM), the Pronatec / BSM. Understanding that the Program's conformation process and its initiative was established through a process of deliberation and legitimization of ideas, we sought to trace the ancestry of these ideas in the Brazilian scenario by exploring, for its pioneering, the precursor industrialist clash built in the 1940s in which Roberto Simonsen and Eugênio Gudin vocalize positions. Thus, it was established, as the objective of the present research, to understand what ideas built the institutional outlines of Pronatec and its BSM initiative, recovering, in this path, the influences of the precursor clash of the 1940s. Guided by the ideational approach and Discursive Institutionalism, the content of the precursor clash established in the 1940s was circumscribed using Content Analysis for the description and categorization of the ideas structured there. The categories that emerged were contrasted with speeches linked to the process of forming Pronatec and its BSM initiative; In addition, five interviews were carried out with technical employees who occupy positions of direct involvement with the Program at the time of its formulation. The investigation allowed to demonstrate the existence of an ideational path dependency through which developmentalist and liberal ideas structured in the 1940s are perpetuated and influence the institutional outlines of Pronatec and its BSM initiative. In this sense, ideas have a lasting influence on politics, shaping later discourses and formulations. However, in addition to this finding that evidences the permanence in public policies, ruptures in the normative level are also added in the conformation of the Program and its initiative, establishing specific contours to the policy from the mobilization of new public feeling and new frame. It is expected, therefore, to have found useful analytical paths for the study of public policies. In particular, it is hoped to have advanced in the attempt to highlight the explanatory potential of different types of ideas in the processes of permanence and change in public policies.

Keywords: Pronatec. Ideational approach. Developmentalism. Ideational path dependency. Change in public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Recorte do objeto de pesquisa.....	23
Figura 2 – O percurso metodológico.....	43
Figura 3 – O Pronatec no Plano Brasil Sem Miséria	81
Figura 4 – O Pronatec e suas iniciativas.....	82
Figura 5 – Relações primárias de Governança do Pronatec/BSM	89
Figura 6 – Percentual total de matrículas por rede ofertante do Pronatec Bolsa Formação no período de 2011 a 2016	90
Figura 7 – O percurso da Lei 12.513/2011.....	113
Figura 8 – Eventos centrais para a pesquisa desenvolvida no campo de EPT	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os Quatro Novos Institucionalismos.....	31
Quadro 2 – Tipos de ideias para Campbell (1998).....	36
Quadro 3 – Quadro síntese das tipologias e níveis de ideias utilizadas pela presente pesquisa.....	39
Quadro 4 – Conteúdo legislativo pertinente ao Pronatec e sua iniciativa BSM.....	46
Quadro 5 – Legislação pertinente aos SNA	48
Quadro 6 – Entrevistas realizadas	49
Quadro 7 – Categorização dos modelos Desenvolvimentista e Liberal	69
Quadro 8 – Programas integrantes do PBSM	80
Quadro 9 – PL 1209/2011 nas Comissões da Câmara	93
Quadro 10 – Emendas apresentadas ao PL 1209/2011 na Câmara dentro do prazo regimental	94
Quadro 11 – Emendas de Plenário apresentadas ao PL1209/2011 na Câmara	99
Quadro 12 – Emendas apresentadas ao PL 1209/2011 no Senado dentro do prazo regimental	105
Quadro 13– Categorização dos modelos Desenvolvimentista e Liberal.....	114
Quadro 14 – Síntese dos enquadramentos defendidos por Simonsen e Gudín	159
Quadro 15 – Influências dos diferentes tipos de ideias na conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Investimentos no Pronatec entre 2011- 2015	24
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acessuas/Trabalho	Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos/ Senado
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CAS	Comissão de Assuntos Sociais/Senado
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania/Senado
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania/Câmara
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio/Câmara
CE	Comissão de Cultura e Esporte/Senado
CEC	Comissão de Educação e Cultura/Câmara
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFT	Comissão de Finanças e Tributação/Câmara
CGU	Controladoria Geral da União
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
DETAQ	Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados
DN	Departamento Nacional
E.M.I.	Exposição de Motivo Interministerial
EP	Educação Profissional
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FVG	Fundação Getúlio Vargas
IAMP	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciais
IAPE	Instituto de Aposentadoria e Pensão da estiva
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em transportes e cargas
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
ID	Institucionalismo Ideacional
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONG	Organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAET	Programa de Acesso ao Ensino Técnico

PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de mão-de-obra
PL	Projeto de Lei
PLANFOR	Plano Nacional de Educação Profissional
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNE	Plano Nacional de Educação
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEED	Secretaria de Ensino à Distância
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAN	Sistema de Informações do Arquivo Nacional
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SNA	Serviços Nacionais de Aprendizagem
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	Objetivos de pesquisa	20
1.2	Justificativa e relevância	21
1.3	Delimitação das fronteiras do estudo	23
1.4	Estrutura da dissertação	25
2	METODOLOGIA DE PESQUISA	27
2.1	Quadro analítico-conceitual	27
2.1.1	<i>A abordagem ideacional</i>	28
2.1.2	<i>O Institucionalismo Discursivo</i>	30
2.1.3	<i>Categorias analíticas mobilizadas: as dimensões das ideias e como elas impactam</i>	35
2.2	Ferramentas metodológicas	42
2.2.1	<i>Revisão de literatura</i>	44
2.2.2	<i>Análise de Conteúdo</i>	44
2.2.3	<i>Descrição das ideias</i>	45
2.3	Análise empírica: material levantado	46
2.3.1	<i>Entrevistas</i>	48
3	INDUSTRIALIZAÇÃO, BEM-ESTAR E A CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL	51
3.1	O estabelecimento de um <i>Welfare State</i> no Brasil	51
3.1.1	<i>Educação profissional: origem e estruturação do campo com o Sistema S</i>	54
3.2	Desenvolvimentistas <i>versus</i> Liberais no Brasil: os constructos ideacionais erigidos	60
3.2.1	<i>Contextualizando o embate: os dilemas de um novo ciclo</i>	60
3.2.2	<i>A categorização a partir do embate</i>	63
3.2.3	<i>A saída da década de 1940</i>	72
4	O DELINEAMENTO DO PRONATEC E SUA INICIATIVA BSM	75
4.1	A conjuntura político-econômico-social de criação do Pronatec	76
4.2	O Pronatec e as iniciativas que o compõe	81

4.2.1	<i>O Pronatec Bolsa-Formação e sua modalidade BSM</i>	86
4.3	A tramitação do PL	91
4.3.1	<i>O trajeto na Câmara dos Deputados</i>	91
4.3.2	<i>O trajeto no Senado</i>	105
5	IDEIAS QUE ECOAM: O DESENVOLVER DE CONCEPÇÕES NO TEMPO	114
5.1	Sobreposição das categorias ao material discursivo	114
5.1.1	<i>O Pronatec e as noções sobre o papel do Estado</i>	115
5.1.2	<i>O Pronatec e as noções de Desenvolvimento econômico</i>	125
5.1.3	<i>O Pronatec e as noções de Desenvolvimento social</i>	141
5.1.4	<i>O Pronatec e as noções de Educação profissional</i>	150
5.2	As ideias no centro da explicação sobre o desenho institucional do Pronatec	158
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
	REFERÊNCIAS	176
	APÊNDICES	185
	APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido	185
	APÊNDICE B - Roteiro Entrevista Semiestruturada I – Ministérios proponentes da iniciativa	186
	APÊNDICE C - Questionário enviado via Google Formulário – Ofertantes - Sistema S	188
	APÊNDICE D - Constructo ideacional Liberal	191
	APÊNDICE E - Constructo ideacional Desenvolvimentista	198

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto cada vez mais globalizado, exigente e complexo, tem convergido para o centro dos debates sobre projetos de desenvolvimento efetivados pelas nações o entrelaçamento entre os planos social e econômico de modo que, em situação ideal, tanto os trabalhadores sejam dignamente inseridos na dinâmica produtiva quanto sejam estabelecidas as bases para um crescimento econômico sustentável.

Sob essa ótica, em conjuntura nacional recente, a atenção do Estado se volta para o fomento de melhorias produtivas e indução do mercado, somando-se a isso a ascensão de uma forte e central aspiração nos discursos veiculados: a superação da extrema pobreza no país.

Tendo, então, a questão social adquirido destaque na agenda pública, coroam-se as políticas de educação profissional como estratégicas em processos conjugados de inclusão social e crescimento econômico do país. Joga-se luz, a partir desse quadro, ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), política pública instituída em outubro de 2011 pela Lei 12.513 e composta por um conjunto de ações articuladas que objetivavam expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (EPT)¹ no Brasil. Nesse bojo de ações, a maioria das quais já desenvolvidas há alguns anos², destaca-se a recém-criada Bolsa Formação Trabalhador e sua modalidade de demanda especificamente voltada aos beneficiários de programas de transferência de renda, o Pronatec/BSM³, despendendo especial atenção, portanto, aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade socioeconômica, refletindo diretamente a aspiração de superação da pobreza e combate à miséria que a então Presidenta, Dilma Rousseff, elege como cerne de seu governo.

Apesar de ser lugar-comum a referência à educação como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento, destaca-se aqui que os contornos dados a iniciativas desse tipo, como o foi o Pronatec, não são livres de conflitos e disputas: sua construção é

¹ De modo a esclarecer logo de início as nomenclaturas aqui utilizadas, explicita-se que o campo da Educação profissional e tecnológica (EPT) envolve duas vertentes: i) as iniciativas de Educação profissional (aquí abreviadas pela sigla EP): cursos de Formação Inicial e continuada (FIC) e qualificação profissional voltados prioritariamente a trabalhadores; ii) as iniciativas de Educação técnica: cursos de nível médio voltados prioritariamente a estudantes. O trabalho aqui estruturado volta sua atenção especificamente ao primeiro grupo, as iniciativas de EP.

² Expansão da rede federal de Educação Profissional e Técnica, Brasil Profissionalizado, o Acordo de gratuidade com o Sistema S e a Rede E-Tec.

³ Sendo modalidade de demanda específica acordada entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a sigla BSM faz referência à interface do Programa com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

permeada por atores diversos, lógicas institucionais concorrentes, interesses específicos, recursos e capacidades distintas, entre outros elementos.

Nesse processo de apreensão das disputas de projetos, Ferla et al. (2017, p. 1311) afirmam ser importante considerar, além das ações de atores justificadas por seus interesses, o papel das ideias no processo político:

A tarefa analítica seria, além de identificar como determinados fenômenos sociais se tornam problemas de políticas, entender como determinadas compreensões desses problemas emergem para guiar o processo de definição de políticas. Seria necessário analisar os aspectos simbólicos da ação coletiva, de forma a considerar, para além das lógicas fundadas nos interesses, a contribuição de ideologias e visões de mundo e as interações dialógicas, não apenas as instrumentais (FERLA et al., 2017, p.1131).

Destacam-se, então, as dimensões cognitiva, simbólica e interpretativa do processo político, exercendo aí as *ideias* papel central. Alicerçando-se nessa abordagem, parte-se do entendimento de que é justamente mediante “interações entre os diferentes atores, dos choques entre crenças e visões de mundo distintas, que determinadas percepções ganham o status de ‘verdade’ e são assim consideradas no ambiente público” (BARCELOS, 2015, p. 2). Ao fornecer quadros interpretativos, as ideias passam a definir valores e preferências, moldando julgamentos e decisões sobre o que queremos e consideramos apropriado ou legítimo (BÉLAND; COX, 2010). Assim, a disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas refere-se a um processo ideacional recorrente no desenvolvimento de políticas públicas.

Assumindo aqui, então, uma perspectiva ontológica construtivista alinhada à abordagem ideacional assinalada, compreende-se que o processo de delineamento do Pronatec e, em particular, sua iniciativa BSM estabeleceu-se mediante uma construção, o triunfo de certas ideias em um pleito de deliberação e legitimação de percepções. Como apontado por Béland e Cox (2011, p. 9, tradução nossa), embora as ideias possam estar incrustadas nas instituições, elas nem sempre são coerentes: “várias ideias políticas se prestam a muitas - algumas vezes conflitantes- interpretações”. Essas ideias abrem espaço, então, para o processo de disputa política na busca por emplacar decisões que reflitam a interpretação desejada.

Nesse sentido, enfatiza-se que o processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM é permeado por influências de ideias distintas e até mesmo divergentes: destas, triunfam percepções particulares acerca do projeto de desenvolvimento a ser levado a cabo, das soluções percebidas como viáveis e legítimas e do papel apropriado a ser exercido pelo Estado e outros atores.

Buscando-se compreender e recuperar a ascendência dessas distintas ideias que permeiam o processo de conformação do Programa e sua iniciativa, elucida-se que a pesquisa aqui estruturada se orienta a partir da escolha metodológica de remontá-las a partir de uma análise temporal progressiva explorando-se, por seu pioneirismo no cenário brasileiro, o embate precursor edificado na década de 1940 entre dois projetos de nação. A disputa se dá mediante dois rumos possíveis para economia que, a fundo, acabam referindo-se a entendimentos sobre o próprio papel do Estado. Essas ideias não antes manifestadas em território brasileiro com tamanha definição e densidade são entendidas aqui como fundamentais para o desenrolar de políticas e instituições que posteriormente surgiram. É a partir desse embate, cujas figuras Roberto Simonsen e Eugênio Gudin acabam vocalizando posições, que ganha corpo um ciclo industrializante no contexto nacional e, com ele, a necessidade de preparação dos trabalhadores, papel catalisado pelo então criado Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Dessa forma, a orientação teórica que baliza a pesquisa aqui desenvolvida se assenta na compreensão da existência de um *path dependency ideacional* no campo das políticas de EP. Segundo esse conceito, as ideias estruturariam legados que acabam influenciando conformações posteriores de políticas públicas (CRAWFORD, 2006; HAY, 2006, 2011; COX, 2004). As ideias anteriores seriam, então, pontos de partida para a avaliação de novas ideias, afetando, portanto, a receptividade dos atores em relação a ideias futuras. Assume-se, portanto, que diferentes percepções pioneiramente estruturadas no território nacional no debate de 1940 acabam por se desdobrar em concepções atuais de políticas públicas, dentre elas a de educação profissional (EP).

Assim, levando-se em conta esse quadro que envolve projetos de desenvolvimento em disputa, ascensão de novas aspirações em território nacional e ideias pioneiras que condicionam caminhos específicos e influem no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM, concebeu-se o seguinte problema de pesquisa: partindo-se da recuperação das discussões travadas entre Simonsen e Gudin no embate pioneiro estabelecido nos anos 1940, que ideias forjaram o contorno institucional do Pronatec e sua iniciativa BSM?

1.1 Objetivos de pesquisa

A partir da problemática acima exposta, estabelece-se como objetivo da pesquisa aqui delineada compreender que ideias forjaram os contornos institucionais do Pronatec e sua

iniciativa BSM, recuperando-se, nesse percurso, as influências do embate entre Simonsen e Gudin estabelecido na década de 1940.

Para além da compreensão sobre os legados de ideias anteriores a influenciarem o Pronatec e sua iniciativa BSM, conjuga-se a essa investigação a análise das novas ideias que também influenciaram o contorno específico do Programa e de sua iniciativa. Destas, cita-se a aspiração antes elencada de combate à miséria que a então Presidenta, Dilma Rousseff, elege como cerne de seu governo e suas consequências no entendimento das vertentes de educação e trabalho nas políticas de EP do período.

Estabelecem-se, a partir desse quadro, os seguintes objetivos específicos:

- i. Sob o entendimento de que estas reverberam em concepções atuais de políticas públicas, dentre as quais o Pronatec e sua iniciativa BSM, objetiva-se levantar as ideias estruturadas no embate pioneiro entre Simonsen e Gudin a partir da análise de quatro documentos trocados por eles na década de 1940;
- ii. Circunscrever as ideias estruturadas no referido embate mediante a criação de categorias ideacionais que facilitem sua identificação, descrição e representação;
- iii. Verificar como relações ideacionais entre diferentes perspectivas engendram processos de construção específica do desenho da política;
- iv. Contribuir para o debate nacional ainda incipiente, mas efervescente, da escola ideacional salientando nuances cognitivas, interpretativas e simbólicas do processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Buscar-se-á, sobretudo, enfatizar as ideias no centro das explicações sobre permanência e mudança em políticas públicas.

1.2 Justificativa e relevância

Apesar de a atenção às ideias aludir aos clássicos, desde Tocqueville, perpassando trechos de Weber e tendo sua importância sendo reconhecida por Marx e Engels (PERISSINOTTO; STUMM, 2017), estas passam tempo considerável tidas como imprecisas e dispostas em status inferior em relação a interesses materiais e instituições nas análises sobre decisões e comportamentos políticos. As ideias só voltam ao centro do debate nos anos 1980/90, instalando-se a partir daí em várias disciplinas e subdisciplinas das ciências sociais que acabam por coroar seu entendimento como variável explicativa dos processos decisórios em políticas públicas. Acompanha esse processo o reconhecimento da complexidade da

política pública, atravessada por dinâmicas não só institucionais, relacionais ou de poder, mas também imbricada a aspectos cognitivos.

Contemporaneamente, em especial, disputas a nível ideacional tem adquirido relevância ímpar na definição de cursos de ação no campo político. Embates sobre modelos de desenvolvimento, políticas públicas e até mesmo sobre a própria leitura da realidade impulsionam as ideias como armas estratégicas a serem utilizadas na arena de debates. Dessa forma, o plano das ideias e discursos tem papel preponderante na direção da ação humana, portando convicções de como o mundo deveria ser e, por consequência, de como e quais políticas públicas deveriam se efetivar. Logo, verificar o delineamento de iniciativas como o Pronatec sob a ótica ideacional se faz relevante, principalmente em um contexto no qual o reconhecimento da importância e influência das ideias se torna cada vez mais assentado. Necessita-se, assim, estabelecer com maior clareza e rigor metodológico o caminho e a forma no qual essas ideias influem nas escolhas políticas.

Compreender, ainda, a origem e a reverberação de uma ideia ao longo do tempo, esta influenciando o caminho e a conformação de soluções posteriores, se faz imperioso para o avanço do campo da análise de políticas públicas bem como, de outro lado, evidenciar a disposição de novas ideias a influenciarem nesse processo. Assim, cabe enfatizar a conjugação da análise de dois pontos complementares na presente pesquisa: para além da investigação da influência das ideias pioneiramente estruturadas em território brasileiro na década de 1940, os novos rumos tomados pela ação estatal com a ascensão do chamado projeto neodesenvolvimentista na América Latina e o advento do governo petista no Brasil, em específico, acabam sendo ponto importante de inflexão: é a partir dessa conjuntura recente que se favorece a entrada de novas ideias na agenda pública, passando a questão social a ser tomada como eixo norteador das ações governamentais. Novas ou velhas, entender até que ponto uma ideia ou um conjunto de ideias exercem restrições à autonomia política representa grande contribuição, podendo consistir em informação valiosa também para a elaboração de políticas, auxiliando, então, os *policy makers* na definição de melhores estratégias de ação.

Por fim, sob o entendimento do trabalho como constituinte e organizador dos processos de produção e reprodução humana, a compreensão das ações que envolvem a equalização de acesso a este é entendida como fundamental, principalmente a partir do momento em que políticas desse tipo são tidas como estratégicas para os processos de inclusão social e desenvolvimento do país. Com o propósito de lidar com a fragilidade de inserção no mundo do trabalho políticas de EPT vêm ao encontro desses problemas no sentido de equiparar em alguma medida as oportunidades educacionais dos trabalhadores, o que se constitui objeto de

pesquisa relevante. Enfatiza-se, assim, a transdisciplinaridade da pesquisa aqui realizada: analisar as intersecções entre ideias vinculadas à noção de trabalho, educação, políticas de desenvolvimento, industrialização e redistribuição.

1.3 Delimitação das fronteiras do estudo

Estipula-se como objeto de pesquisa a ser analisado, desse modo, o Pronatec, que se estabelece como política estruturante do campo de EPT no Brasil no período recente. Consolida-se, assim, a partir da instituição da Lei 12.513/2011, uma série de ações que, juntas, lançam novo estímulo ao desenvolvimento do campo. Destas, destaca-se aqui a Bolsa Formação Trabalhador e sua modalidade de demanda BSM. Dado que o Programa abrange ações bastante diversas, optou-se pela ênfase nesse recorte específico pois é nessa iniciativa que a defesa pela superação da pobreza se consubstancia de forma mais evidente, orientando-se diretamente aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Ademais, a iniciativa escolhida (vide Figura 1, abaixo) se estrutura justamente a partir da instituição do Programa, em 2011. Dessa forma, as outras iniciativas já tinham seus contornos estabelecidos, estando, nesse aspecto, fora do debate, o que faz com que o advento da Bolsa-Formação, mas principalmente da modalidade de demanda específica do BSM, se converta em alvo principal das disputas travadas.

Figura 1- Recorte do objeto de pesquisa

Fonte: Elaboração própria

Cristalizando-se o Pronatec/BSM como “carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria” (MÜLLER et. al, 2015, p. 66), a iniciativa se destaca

tanto pelo seu alcance em termos de escala quanto pela sua disseminação territorial, a citar milhões de matrículas em cursos de formação inicial e continuada (FIC) e qualificação profissional com carga horária média de 200h, abrangendo mais de 600 tipos de cursos na quase totalidade dos municípios brasileiros (CEC, 2017).

Para além do grande número de matrículas que concentra o Bolsa-Formação e sua modalidade BSM, destaca-se também o número de matrículas e investimentos direcionados à outra iniciativa que compõe o Programa: o Acordo de Gratuidade com o Sistema S⁴, como se nota na Tabela 1:

Tabela 1- Investimentos no Pronatec entre 2011-2016

Iniciativa	Matrículas	Investimentos (Em R\$)
<i>Acordo de Gratuidade</i>	<i>3.252.767</i>	<i>18,7 bi</i>
Brasil Profissionalizado	537.032	1,3 bi
<i>Bolsa Formação (Técnico e FIC)</i>	<i>4.657.583</i>	<i>11,3 bi</i>
E-Tec	423.106	700 mi
Expansão da Rede Federal (Técnico e FIC)	857.373	6,5 bi

Fonte: CEC (2017, p. 35, itálico nosso).

Ambas as iniciativas (Pronatec/BSM e Acordo de Gratuidade) contam com a centralidade do Sistema S. A partir dessa configuração institucional específica, a qual coloca entidades paraestatais como principais executoras de iniciativas de política pública, reforça-se a relevância do movimento aqui proposto de resgate do embate pioneiro da década de 1940. Ganha corpo justamente a partir dessa disputa um ciclo industrializante no Brasil e, com ele, a necessidade de preparação dos trabalhadores, papel catalisado pelo então criado SENAI. Inicia-se aí, então, todo o arcabouço institucional que compõe o Sistema S, o qual perdura por décadas e vigora não só intocável como também se firmando como referência no campo da EP.

Trabalhando progressivamente com esses dois pontos específicos no tempo - de um lado o debate entre Simonsen e Gudin e suas imbricações e, de outro, os contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa específica BSM - é importante sublinhar que a análise aqui

⁴ Ao longo da redação do texto, a alusão ao Sistema S – que, por definição, contempla o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest) – em realidade intenciona remeter-se somente ao Senai e Senac, já que são estas as entidades envolvidas na formulação e implementação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Entretanto, muitos entrevistados, falas de legisladores e menções em documentos governamentais não fazem essa especificação, daí a utilização esporádica do termo genérico “Sistema S” neste trabalho.

estruturada sobre o Pronatec se limita ao momento de formulação do Programa, não abrangendo, portanto, sua implementação ou os ajustes feitos posteriormente na legislação que o institui ou as regulamentações e guias ligados ao Programa que foram se adaptando ao longo dos anos.

A partir de 2016, tanto a iniciativa BSM⁵ quanto o Programa passam a perder força, com acentuada restrição orçamentária e financeira sofrida desde esse ano. Apesar de não ter sua Lei revogada, com o advento de novas figuras no cargo da Presidência do país e novas prioridades sendo estabelecidas, é correto afirmar que o Programa perde vez a partir de então, subsistindo apenas figurativamente. A pesquisa aqui estruturada se direciona então para um objeto que tem seu período de ascensão e queda bem delimitado, o que facilita voltar-se analiticamente para o momento de conformação dessa política pública.

Entende-se ser relevante explicitar, como último aspecto do recorte analítico feito, que a presente pesquisa analisa, sobretudo, a visão de atores inseridos no Estado: fará parte da investigação discursos de representantes do poder legislativo, executivo e servidores técnicos lotados nos Ministérios em posições de direto envolvimento com o Programa no momento de sua formulação e implementação inicial. Apesar de haverem pontos em que as opiniões de atores sociais são apresentadas (como no caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), por exemplo), suas ideias não são objeto de investigação aprofundada, o que pode caracterizar uma perspectiva nova a ser explorada em trabalhos posteriores, complementando a pesquisa aqui estruturada.

1.4 Estrutura da dissertação

Especificando as seções subsequentes, para além do presente capítulo de introdução – que contextualiza a temática e apresenta o desenho de pesquisa com a elucidação do problema e objetivos de pesquisa - o trabalho compreende ainda:

- O capítulo 2 que abarca a metodologia utilizada, explicitando-se o quadro analítico-conceitual, as ferramentas metodológicas e os materiais levantados para a análise empírica;

⁵ Quanto à Bolsa-Formação (incluindo aí sua vertente Trabalhador e Estudante), relatório da CGU (2018) aponta um incremento na previsão orçamentária de R\$2,9 bilhões em 2013 para R\$3,6 bilhões em 2014 e, em seguida, para R\$3,9 bilhões em 2015. Em 2016, a previsão orçamentária caiu para R\$1,6 bilhão, despencando para 805 milhões em 2017, o que demonstra a clara desaceleração dos investimentos no Programa e nessa iniciativa, em específico.

- O capítulo 3 que faz um resgate da gênese do *Welfare State* brasileiro, dando ênfase à origem e conformação das políticas de EP no país, especificando ainda, nesse arcabouço, o surgimento do Sistema S. Ademais, parte-se para a exploração do embate precursor edificado na década de 1940, estabelecendo-se constructos ideacionais e categorias sintéticas que representem o conteúdo ali exposto;
- O capítulo 4 que trata especificamente do Pronatec, apresentando um panorama do contexto de surgimento do Programa bem como a pormenorização de suas iniciativas. Faz-se, posteriormente, o esforço de descrição dos caminhos pelo qual percorreu o Projeto de Lei que o institui;
- O capítulo 5 que esmiúça as nuances ideacionais que explicam o processo de políticas públicas investigado. Para isso, efetiva-se a sobreposição das categorias criadas a partir do embate de 1940 aos discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Em seguida, recuperam-se categorias analíticas destacadas na seção metodológica e demonstra-se a consecução de cada um dos objetivos de pesquisa proposto, salientando-se, nesse bojo, as contribuições advindas de uma análise também atenta aos atores e instituições.
- O capítulo 6 recapitula os achados e sublinha as contribuições que podem ser atribuídas ao presente trabalho, não deixando de levantar, por certo, os pontos frágeis e possíveis novos caminhos para pesquisas futuras.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente capítulo se estrutura a partir dos seguintes núcleos: a explicitação do quadro analítico-conceitual que baliza a presente pesquisa; o estabelecimento das ferramentas metodológicas a serem utilizadas; por fim, a definição dos materiais levantados para a análise empírica.

2.1 Quadro analítico-conceitual

Reconhecendo a existência de complexidades sociais e éticas nos ambientes estudados pelo campo de políticas públicas mediante o qual a objetividade completa não é possível (RICCUCCI, 2008), a perspectiva ontológica aqui adotada baseia-se na tendência pós-positivista no sentido de compreender a realidade como uma construção social.

Derivada dessa concepção, a natureza excepcionalmente qualitativa da presente pesquisa reflete as quatro bases teóricas apresentadas por Flick, von Kardorff e Steinke (2000, apud GÜNTHER, 2006, p. 202):

a) a realidade social é vista como construção e atribuição social de significados; b) a ênfase no caráter processual e na reflexão; c) as condições “objetivas” de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos; d) o caráter comunicativo da realidade social permite que o refazer do processo de construção das realidades sociais torne-se ponto de partida da pesquisa (FLICK; von KARDORFF; STEINKE, 2000, apud GÜNTHER, 2006, p. 202)

Em se tratando da lente analítica que mediará as percepções daqui originadas, utiliza-se a *abordagem ideacional*, perspectiva que enaltece as ideias nos processos de produção de políticas públicas e cujas particularidades serão apresentadas em subseção própria, abaixo. Entretanto, apesar de as ideias serem centrais nas explicações aqui estruturadas, procurou-se ponderar também a importância de outros fatores a partir da compreensão de que, em parte, os processos ideacionais produzem efeito duradouro e se tornam poderosos mediante sua interação com forças institucionais e atores políticos.

Essa associação entre elementos – ideias, atores e instituições – se mostra promissora, então, no sentido promover uma compreensão mais completa e profunda sobre o processo estudado.

2.1.1 *A abordagem ideacional*

Sendo essa abordagem pouco explorada no contexto brasileiro e de adesão bastante recente (FARIA, 2003), estabelece-se a presente subseção de modo que se clarifique o contexto em que se insere a tendência ideacional e suas origens. A pesquisa aqui descrita se utilizará desta como lente analítica a balizar as percepções erigidas.

Desde os clássicos das ciências sociais nota-se a tentativa de analisar fenômenos históricos relevantes atentando-se às ideias como fator de sua compreensão (PERISSINOTTO; SZWAKO, 2017; PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Entretanto, a despeito daqueles que viam as ideias como características centrais do mundo social e político, prevaleceu no último meio de século um desdém ao estudo das ideias, vigorando perspectivas que enfatizavam elementos como interesses materiais ou instituições. Segundo Béland e Cox (2010), isso seria atribuído tanto à ascensão do behaviorismo quanto ao ressurgimento dos modos neo-marxistas de investigação, tendências dentro do campo das ciências sociais que cercearam o florescimento de estudos ideacionais no período na medida em que embebiavam os pesquisadores de uma visão demasiadamente “materialista” do mundo (FARIA, 2003).

Na área de análise de políticas públicas, a mudança de uma visão positivista atrelada à racionalidade instrumental “para uma perspectiva que entende os processos de tomada de decisão como fenômenos embutidos em uma complexa teia de deliberações entre os mais diversos atores, marcada por ‘... condições de múltiplos enquadramentos para a interpretação e avaliação sobre o mundo’” (DRYZEK, 1993, p. 214, apud BARCELOS, 2015, p.14) pode ser considerado ponto de inflexão.

“The policy analyst is a producer of policy arguments, more similar to a lawyer – a specialist in legal arguments – than to an engineer or scientist. His basic skills are not algorithmical but argumentative: the ability to probe assumptions critically, to produce and evaluate evidence, to keep many threads in hand, to draw for an argument from many disparate sources, to communicate effectively (MAJONE, 1989, p. 21-22, apud CAPELLA, 2015, p. 22).

As críticas de Majone (1989, apud CAPELLA, 2015) e outros autores sobre a perspectiva racionalista da análise de políticas públicas acabam por influenciar novos desenvolvimentos teóricos no campo de políticas públicas. Modelos como o de Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de defesa avançam nesse sentido ao considerar que ideias importam.

No modelo de Kingdon (1984), o entendimento de que os problemas são construções sociais, que envolvem interpretação, além da figura do empreendedor de política pública, que

atua na defesa das ideias levando suas concepções de problemas e respostas a diferentes fóruns (CAPELLA, 2016) confere papel de destaque às ideias; a influência dessas se daria na definição de problemas a serem discutidos e na escolha de ações a serem colocadas em prática pelo governo. Ademais, o conceito de *policy communities* apresentado no modelo abarca o local onde as ideias são testadas, num processo competitivo de seleção que envolve critérios de viabilidade técnica, custos, representação de valores compartilhados, aceitação do público em geral e receptividade dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2015).

No modelo de Baumgartner e Jones (1993), destaca-se o conceito das *Policy images*, que representam a forma como uma política é compreendida, permitindo que o entendimento acerca desta seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade e contribuindo para a disseminação das questões (CAPELLA, 2015, 2016); são essas imagens cultivadas a partir de dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*), estes últimos considerados cruciais no desenvolvimento das questões, “uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia” (CAPELLA, 2015, p. 27).

No modelo de Sabatier e Jenkins-Smith, enfatiza-se o destaque dado às crenças compartilhadas, valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais que representam a cola das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007). A união de atores nessas estruturas apresenta três componentes básicos: as *deep core beliefs*, situadas num plano mais geral, incluindo princípios ontológicos e valores normativos altamente resistentes à mudança. Abaixo estão as *policy core beliefs*, menos rígidas que as primeiras, que representam as percepções comuns sobre os valores compartilhados em torno da política de interesse, ou seja, posições preferenciais acerca de cursos de ação. Por fim, o terceiro componente denominado *secondary aspects* corresponde às crenças mais específicas e instrumentais, “relacionadas à visão do problema e à importância dos fatores causais desses problemas, bem como o desenho das instituições, avaliação do desempenho dos atores e alocações orçamentárias” (CAPELLA, 2015, p. 29; FARIA, 2003). Buscando reconciliar crenças e interesses, Sabatier e Jenkins-Smith destacam que os atores agem movidos por interesses, mas são também motivados por suas crenças e visões de mundo.

Apesar de esses modelos terem permitido ampliar o entendimento sobre o papel das ideias na produção de políticas públicas, incorrem em sempre as tratarem como variáveis contextuais e dependentes, assim como ocorre nas análises baseadas no institucionalismo histórico, de escolha racional e o sociológico que, apesar de investigarem como as ideias - via instituições - se constituem importantes fatores explicativos de fenômenos políticos,

continuam a relegar papel secundário e dependente às ideias, “que a elas recorrem apenas para preencher suas próprias lacunas, ‘em vez de tratá-las como objetos de investigação de direito próprio’” (BLYTH, 1997, p. 229, tradução nossa).

Salientando as limitações dos três institucionalismos “originais” (da escolha racional, sociológico e histórico), alguns autores identificam, a partir da década de 1980, uma “virada ideacional”, no sentido de alocar as ideias no centro de suas análises, o que se solidificou a partir da proposição teórica de uma nova vertente do Institucionalismo: o Institucionalismo Discursivo (ID), o qual enfatiza-se aqui como principal expoente Schmidt (2008; 2011).

2.1.2 O Institucionalismo Discursivo

Depois de relegada a um papel subalterno nas políticas públicas, advém da vertente “pós-positivista” a defesa do “primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação” (FARIA, 2003, p.23). Assim, para muito além de atores racionais em busca de seus interesses, o *policy process* passa a se definir pela interação de normas, valores e conhecimentos, sendo as políticas um embate entre formas de discurso, entre linguagens e sistemas de significação mediante o qual as pessoas enxergam o mundo. As ideias passam a ser entendidas como variáveis independentes, estruturando a forma como tanto o público quanto os *policy makers* percebem os *policy issues* (JOHN, 1999).

Abarcado por essa vertente, o quarto "Novo Institucionalismo", denominado Institucionalismo discursivo (ID), engloba pesquisadores que compartilham das seguintes preocupações: inserem elementos ideacionais em contexto institucional, fundamentando-se em um ou outro dos três novos institucionalismos mais antigos; situam as ideias em seu "contexto de significado" percebendo o discurso como envolto em uma "lógica da comunicação"; por fim, adotam uma visão mais dinâmica da mudança na qual ideias e discursos superam obstáculos que os três institucionalismos mais antigos determinavam como intransponíveis (SCHMITD, 2008, p. 304). As principais características que diferenciam os institucionalismos podem ser verificadas no Quadro 1⁶.

⁶ Menciona-se que a caracterização dos institucionalismos feitas por Schmidt (2011) em seu quadro pode incorrer em simplificações; entretanto, sua tentativa consiste em evidenciar de forma clara os aspectos e diferenças de cada uma das vertentes, de modo que se realcem as deficiências das vertentes anteriores ao ID.

Quadro 1 – Os Quatro Novos Institucionalismos

	Rational choice institutionalism	Historical institutionalism	Sociological institutionalism	Discursive institutionalism
Object of explanation	Behavior of rational actors	Structures and practices	Norms and culture of social agents	Ideas and discourse of sentient agents
Logic of explanation	Calculation	Path-dependency	Appropriateness	Communication
Definition of institutions	Incentive structures	Macro-historical structures and regularities	Cultural norms and frames	Meaning structures and constructs
Approach to change	Static – continuity through fixed preferences, stable institutions	Static – continuity through path dependency interrupted by critical junctures	Static – continuity through cultural norms and rules	Dynamic – change (and continuity) through ideas and discursive interaction
Explanation of change	Exogenous shock	Exogenous shock	Exogenous shock	Endogenous process through background ideational and foreground discursive abilities
Recent innovations to explain change	Endogenous ascription of interest shifts through RI political coalitions or HI self-reinforcing or self-undermining processes	Endogenous description of incremental change through layering, drift, conversion	Endogenous construction (merge with DI)	Endogenous construction through reframing, recasting collective memories and narratives through epistemic communities, advocacy coalitions, communicative action, deliberative democracy

RI = rational choice institutionalism; HI = historical institutionalism; DI = discursive institutionalism.

Fonte: Schmidt, 2010, p. 5

De maneira sintética, Schmidt (2008) aponta que

The tipping point between those approaches to ideas that remain within the confines of any one of the three older new institutionalisms and those that belong to DI is fuzzy, but we can situate it at the point at which the turn to ideas undermines the basic premises of the older new institutionalism, i.e., that institutions are in stable equilibria, with fixed rationalist preferences (RI), self-reinforcing historical paths (HI), or all-defining cultural norms (SI) (SCHMIDT, 2008, p. 304).

Assim, enquanto Schmidt (2011) interpreta o surgimento do ID como uma complementação e aprimoramento dos três tipos anteriores de Neoinstitucionalismo, Hay (2011) e Blyth (2011) entendem seu estabelecimento como uma reação crítica às lacunas do Neoinstitucionalismo Tradicional, interpretando o enfoque ideacional como uma ruptura em relação aos três institucionalismos anteriores.

Como seja, segundo Perissinotto e Stumm (2017, p. 125), no ID, ao invés de se “ênfatizar instituições e coalizões políticas, isto é, circunstâncias que favorecem o impacto causal de ideias, o objetivo recai sobre as ideias propriamente ditas [...] conferindo-lhes assim mais autonomia na explicação dos processos decisórios”. As ideias seriam “a moeda dos processos discursivos interativos que ajudariam a produzir a mudança política” (SCHMIDT, 2011, p. 48, tradução nossa).

Esse novo institucionalismo busca abranger questões que os anteriores negligenciavam, “como o papel das ideias na constituição da ação política, o poder de persuasão no debate político, a centralidade da deliberação para a legitimação democrática, a construção e reconstrução dos interesses políticos e valores, e a dinâmica da mudança na história e na cultura” (SCHMIDT, 2008, p. 305, tradução nossa).

Ainda, a definição acerca do significado das Instituições para aqueles com tradições nos Institucionalismos anteriores difere daquela firmada no ID. Enquanto o enfoque da definição de instituições enfatizava-as como estruturas externas aos indivíduos e como fonte de constrangimentos aos atores, no ID as instituições são vistas como internas aos agentes sencientes, servindo como fonte de restrições mas também abertas à criação e remodelação dos atores (SCHMIDT, 2011; 2008; BÉLAND; COX, 2011). As ideias estariam, então, embutidas no desenho das instituições, formando sua base. As interações com instituições, por sua vez, serviriam para reforçar, reproduzir e confrontar ideias base presentes em seu interior:

[...] institutions should not be seen as neutral structures of incentives or (worse) immutable products of culture that lead to inescapable “social traps,” but are better understood as the carriers of ideas or “collective memories.” (SCHMIDT, 2008, p. 316)

Também os interesses, caracterizados como materiais e objetivos segundo a lógica da escolha racional, passam a ser tomados no ID como respostas subjetivas às condições materiais sendo, portanto, uma forma de ideia. Essa conceituação abrange o entendimento de que os interesses não têm uma existência objetiva independente dos atores que os detêm. Os interesses são, isto sim, construções históricas, sociais e políticas e, portanto, subjetivos (BÉLAND; COX, 2011; SCHMIDT, 2008; BARCELOS, 2015). Assim, seriam “as concepções que as pessoas têm de si e do mundo ao redor que as leva a conceber seus interesses de um modo particular” (HOCHSCHILD, 2006, apud PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 126).

Em detrimento à noção dos materialistas que viam a mudança de interesses como uma evolução que refletia mudanças nas circunstâncias dos atores, a perspectiva ideacional passa a entender essas mudanças a partir da alteração da compreensão dos atores sobre o mundo. Assim, superando as limitações dos modelos anteriores na tentativa de explicação sobre mudanças, o ID advoga pela mudança como resultado das escolhas feitas pelos indivíduos (BÉLAND; COX, 2011). As ideias permitiriam, então, “‘endogeneizar’ a explicação sobre mudança política, em vez de pensá-la a partir do impacto de variáveis exógenas” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 128). Assim,

[...] mudanças de ideias, mesmo na ausência de grandes crises exógenas, podem produzir mudanças nas políticas, modelando agendas, definindo problemas públicos, impactando o conteúdo de propostas sobre reforma política e construindo “imperativos de reforma” (BLYTH, 2003, p.702-712, apud PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 128).

Percebe-se, desse modo, que a dimensão de agência dos indivíduos é bastante enfatizada no ID: “os atores são considerados seres estratégicos que lutam para realizar objetivos complexos, que são constantemente alterados a partir da percepção que eles possuem do mundo” (PEREIRA, 2011, p. 371). Assim, “considerar o impacto das ideias significa reconhecer a idiossincrasia ideacional de atores políticos e sociais e, por consequência, aceitar que indivíduos diferentes agirão de maneira distinta em contextos institucionais similares” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 128).

Ainda, as ideias carregadas por esses atores devem ir do pensamento para a ação de alguma forma. Aqui, muitos acadêmicos ideacionais deixam implícito em suas análises um mecanismo importante que permite que as ideias sejam transmitidas, adotadas e adaptadas (SCHMIDT, 2008): o discurso, categoria que, junto com as ideias, compõe os elementos-chave preconizados pelo ID.

Indo além da visão do discurso como conjunto de ideias que trazem novas regras, valores e práticas ou ainda como recurso usado por atores empreendedores para produzir e legitimar essas ideias, os institucionalistas discursivos veem-no também como “um processo interativo pelo qual tais ideias são transmitidas” (SCHMIDT, 2011, p. 56, tradução nossa). Compõe-se de uma troca de ideias, embates em um processo de tentativa de enquadramento e contraenquadramento (PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Nesse sentido, enfatiza-se, ademais, a finalidade do discurso em persuadir atores, persuasão essa que atua “sobre a necessidade e/ou adequação de um determinado curso de ação” (SCHMIDT, 2008, p. 312, tradução nossa).

Sendo um processo interativo que envolve diferentes agentes em diferentes esferas, o “Discurso não é apenas o que você diz; inclui a quem você diz, como, por que e onde no processo de construção de políticas e comunicação política na ‘esfera pública’” (SCHMIDT, 2008, p. 310, tradução nossa). E é justamente dentro dessa esfera pública que se inserem dois tipos distintos de discursos: os coordenativos e os comunicativos. Segundo Schmidt (2008), o primeiro ocorre na *policy sphere* e se dirige aos indivíduos e grupos no centro da construção de políticas, enquanto o segundo ocorre na *political sphere* e envolve os indivíduos e grupos responsáveis pela apresentação, deliberação e legitimação de ideias políticas para o público em geral.

Ademais, é importante salientar que, para participar de interações discursivas, Schmidt (2011) aponta a necessidade de os indivíduos possuírem *foreground discursive abilities*, referindo-se à capacidade das pessoas de pensar para além das instituições as quais estão inseridas, questionando-as e alterando-as mediante o estabelecimento de “coalizões discursivas” via discursos coordenativos ou deliberando com o público via discursos comunicativos (SCHMIDT, 2011, p. 56).

Perpassando, então, as principais formulações sobre o ID mas longe de esgotar o espectro de concepções teóricas acerca dele, situa-se que a opção pela utilização do ID com *framework* na presente pesquisa se deve à pretensão de evidenciar o processo de transmissão das ideias. Parte-se da compreensão de que “somente os processos discursivos ajudam a explicar por que certas ideias são bem-sucedidas e outras falham por causa das maneiras pelas quais elas são projetadas, para quem e onde” (SCHMIDT, 2008, p. 309, tradução nossa).

2.1.3 Categorias analíticas mobilizadas: as dimensões das ideias e como elas impactam

Partindo para a dimensão substantiva da abordagem ideacional, tratar-se-á aqui conceitos que apresentam vinculação direta com o ID, considerando-se também as dimensões ideacionais enfatizadas por acadêmicos de tradição institucionalista de escolha racional, histórica e sociológica. Coaduna com o entendimento de Schmidt (2011) de que essas influências, a partir de fertilizações cruzadas com o ID, possam implicar em ganhos no sentido de explicitar as ideias como variáveis explicativas.

Referindo-se à definição conceitual das ideias, é problemático o fato de que os autores geralmente se refiram a elementos distintos, havendo inúmeros processos cognitivos que se encaixam neste conceito (FARIA, 2003, p. 23).

As ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (JOHN, 1999, p. 144, tradução nossa).

Conforme Perissinotto e Stumm (2017, p. 129) as definições podem ser “amplas e, ao mesmo tempo, triviais”, referindo-se desde “sistemas de crenças compartilhados e visões de mundo a estratégias específicas de política” (CAMPBELL, 1998, p. 377, tradução nossa). Há, então, muitas ideias sobre ideias (SCHMIDT, 2008).

Tomada consciência de como esse quadro pode ser vago, abrangendo uma vasta gama de fenômenos, buscou-se mobilizar a seguir os conceitos-chave que serão úteis para a pesquisa aqui pretendida, apresentando algumas noções importantes para balizar o tema.

Nesse sentido, ideias são vistas como “convicções causais” mantidas pelos indivíduos ou adotadas por instituições, produtos da cognição que se ligam ao mundo material por meio de nossas próprias interpretações do entorno. A causalidade que estabelecem entre pessoas e coisas podem ser tanto fortes quanto mais informais, sugerindo que um evento provocou outros sucessivos ou só desenhando conexões entre coisas ou pessoas que acreditamos estar relacionadas entre si. Ainda, elas oferecem guias de ação, ajudando a pensar formas de abordar problemas e desafios (BÉLAND; COX, 2011).

Segundo Stone (2002, p. 11, apud CAPELLA, 2015, p. 23), as ideias podem ser entendidas como “(...) a collection of arguments in favor of different ways of seeing the world.” Schmidt (2008), pendendo para a análise discursiva, trata as ideias como o conteúdo substantivo do discurso. Béland e Cox (2011) também as veem como o meio natural para nos

comunicarmos sobre política, fornecendo quadros interpretativos que nos ajudam a hierarquizar a importância dos fatos, definindo nossos valores e preferências.

Quanto à tipologia, enfatiza-se aqui a estruturação de Campbell (1998), autor que estipula quatro tipos distintos de ideias, que vão variar conforme o nível (cognitivo ou normativo) e conforme o plano em que operam (se explícitas ou subjacentes nos debates políticos).

Assim, as ideias podem ser pressupostos subjacentes dados como certos, residindo no pano de fundo dos debates políticos. De outro lado, as ideias também podem ser conceitos e teorias localizadas no primeiro plano desses debates, “onde são explicitamente articuladas pelas elites formuladoras de políticas” (CAMPBELL, 1998, p. 384, tradução nossa). Ao contrário dos pressupostos de fundo, estas são rotineiramente contestadas como parte normal do debate político. O autor diferencia ainda as ideias no nível cognitivo, que se constituem como descrições e análises teóricas que especificam as relações de causa e efeito, e no nível normativo, consistindo-se em valores e atitudes (CAMPBELL, 1998).

Dispostas essas distinções estruturais, o autor aponta para a existência de paradigmas, sentimentos públicos, programas e enquadramentos (CAMPBELL, 1998), explicitados no Quadro 2.

Quadro 2 – Tipos de ideias para Campbell (1998)

	Concepts and theories in the foreground of the policy debate	Underlying assumptions in the background of the policy debate
Cognitive level	<i>Programs</i> Ideas as elite policy prescriptions that help policy makers to chart a clear and specific course of policy action	<i>Paradigms</i> Ideas as elite assumptions that constrain the cognitive range of useful solutions available to policy makers
Normative level	<i>Frames</i> Ideas as symbols and concepts that help policy makers to legitimize policy solutions to the public	<i>Public sentiments</i> Ideas as public assumptions that constrain the normative range of legitimate solutions available to policy makers

Fonte: Campbell, 1998, p. 385.

Assim, enquanto as *ideias paradigmáticas* restringem o leque cognitivo de soluções que os formuladores de políticas percebem como úteis, residindo nos contextos cognitivos

desses atores como suposições teóricas e ontológicas subjacentes sobre como o mundo funciona, o *sentimento público* consiste em atitudes amplas e pressupostos normativos sobre o que é desejável ou não, atuando no sentido de restringir a gama normativa de soluções que eles consideram politicamente aceitáveis. Desse modo, mesmo que uma solução seja considerada instrumentalmente eficaz, ela pode não ser levada em conta se não houver legitimidade política. Em seu turno, os *programas* especificam como resolver problemas políticos específicos formulando soluções concretas. Com frequência, essas são ideias técnicas e profissionais que especificam as relações de causa e efeito e prescrevem um curso preciso de ação política sendo, portanto, adotadas consciente e deliberadamente. Já os *enquadramentos* se referem a ideias que legitimam os programas para o público, aparecendo nos pronunciamentos públicos de políticos e seus assessores destinados a reunir apoio público para propostas de políticas. Frequentemente, os repertórios dos quais os atores selecionam símbolos e conceitos são precisamente os valores e opiniões que são refletidos via sentimento público. Assim, os atores intencionalmente se apropriam e manipulam sentimentos públicos para seus próprios propósitos (CAMPBELL, 1998).

Circunscritos de maneira precisa os tipos de ideias, a sistematização de Campbell (1998) trouxe base para outros inúmeros desenvolvimentos. Baseado também em Kingdon (1984), Mehta (2011) considera as ideias em três níveis de generalidade: ideias como *policy solutions*, como *problems definitions* e como *public philosophies* e *zeitgeists*. No caso das ideias como soluções políticas, dado o problema e os objetivos estabelecidos, as ideias provêm maneiras de resolver o problema e de atingir os objetivos. Quando os problemas e os objetivos não são pré-estabelecidos, as ideias podem operar como definições de problemas, especificando uma maneira particular de entender uma realidade complexa. Essa batalha pela definição do problema⁷ é essencial na compreensão da formação da agenda, já que, uma vez que a definição do problema se torna dominante, políticas que não são consistentes com esse modo de descrever a questão são excluídas. Por fim, as ideias como filosofias públicas são ideias sobre como entender o propósito do governo ou da política pública sob a luz de certo conjunto de pressupostos sobre a sociedade e o mercado, enquanto que as ideias como *zeitgeists* representam um conjunto díspar de pressupostos culturais, sociais ou econômicos dominantes em um dado momento no tempo.

⁷ Dentre os fatores que determinam qual definição de problema prevalecerá, Mehta (2011) identifica seis conjuntos: poder e recursos dos atores, representação dos problemas mediante estratégias retóricas específicas, contexto ou local favorável onde a definição é apresentada, reclame/posse do problema, encaixe entre a definição do problema e o ambiente e, por fim, a viabilidade das soluções políticas que acompanham essa definição específica.

Conforme Mehta (2011), a partir dessa especificação sublinha-se como as ideias mais gerais afetam as mais específicas: “filosofias públicas são definições de meta-problemas que moldam como problemas mais específicos são definidos, o que, por sua vez, afeta como as ideias políticas específicas parecem ser soluções viáveis para os problemas recém-definidos” (MEHTA, 2011, p. 43, tradução nossa). Assim como em Campbell (1998), os tipos de ideias para Mehta (2011) também se cruzam e são interligados.

Schmidt (2008, p. 306), por sua vez, no interior do ID, lança mão dos tipos cognitivos (ideias que elucidam “o que é e o que fazer”, constitutivas de interesses) e normativos (ideias que indicam “o que é bom ou ruim sobre o que é” à luz de “o que se deve fazer”, ligando-se, então, a valores), abrangendo ainda três níveis de ideias.

O primeiro nível engloba as políticas específicas ou soluções políticas propostas pelos formuladores de políticas. Já o segundo nível engloba os programas mais gerais que sustentam as ideias políticas, podendo ser lançados como paradigmas que refletem as premissas subjacentes ou princípios organizadores que orientam a política; como quadros de referência que permitem aos atores da política reconstruir visões do mundo que lhes situe no mundo; convicções programáticas que operam entre as visões de mundo e as ideias políticas específicas; núcleos de políticas que fornecem conjuntos de diagnósticos e prescrições para ação; definições de problemas que estabelecem o escopo de possíveis soluções para os problemas que as ideias políticas abordam. No terceiro nível estão as filosofias públicas, os sentimentos públicos ou o *deep core*, visões de mundo que sustentam as políticas e programas com ideias estruturantes, valores e princípios de conhecimento e sociedade. Geralmente se colocam em segundo plano como suposições subjacentes que raramente são contestadas, exceto em tempos de crise (SCHMIDT, 2008, p. 306, tradução nossa).

Para efeitos de síntese, as tipologias e níveis acima elencados serão agrupados e condensados no Quadro 3, abaixo, de modo que as contribuições dos autores sejam sistematizadas a partir de seu núcleo comum. A diferenciação dos quadrantes ali expressos será importante para explicar a mobilização dos diferentes tipos de ideias no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Identificados os tipos de ideias, faz-se necessário, ademais, explicitar como elas impactam, tanto favorecendo mudanças na política como reforçando os caminhos institucionais existentes (CAMPBELL, 1998).

Quadro 3 – Quadro síntese das tipologias e níveis de ideias utilizadas pela presente pesquisa⁸

Níveis	Tipos	
	Primeiro Plano	Segundo Plano
Cognitivo	Programas <div> <i>Policy solutions</i> Primeiro Nível de ideias </div> Solução concreta; prescrição precisa em políticas públicas.	Paradigmas <div> <i>Zeitgeists</i> </div> Princípios organizadores, suposições teóricas de fundo que orientam a política.
	Enquadramentos <div> <i>Problem definitions</i> Segundo nível de ideias </div> Percepção específica do problema a ser solucionado; maneira particular de expressar a questão e defender sua legitimidade.	Sentimentos Públicos <div> <i>Public philosophies</i> Terceiro nível de ideias </div> Pressupostos normativos, suposições que influem na percepção do que é desejável ou legítimo pelo público.
Normativo		

Fonte: Elaboração própria com base em Campbell (1998), Mehta (2011) e Schmidt (2008).

Desse modo, dentro da tradição do Institucionalismo de Escolha Racional, Goldstein e Keohane (1993) identificam três caminhos causais pelos quais as ideias têm o potencial de influenciar os resultados das políticas.

O primeiro caminho deriva da necessidade de os indivíduos determinarem suas próprias preferências ou entenderem a relação causal entre seus objetivos e estratégias políticas alternativas pelas quais alcançar esses objetivos. Nesse caminho, as ideias se tornam importantes quando os atores acreditam nos elos causais que identificam ou nos princípios normativos que refletem. Assim, ideias servem como mapas do caminho (*road maps*), atendendo ao propósito de orientar o comportamento sob condições de incerteza, estipulando padrões causais ou fornecendo motivações éticas ou morais convincentes para a ação; uma vez que uma ideia é selecionada, esse caminho limita a escolha porque exclui logicamente outras interpretações da realidade ou pelo menos sugere que tais interpretações não são dignas de exploração sustentada (Ibidem).

⁸ Optou-se por manter a titulação de Campbell (1998) a partir do entendimento de que as contribuições posteriores daí se originam.

No segundo caminho, as ideias afetam as interações estratégicas, ajudando ou dificultando os esforços conjuntos para obter resultados "mais eficientes" - resultados que são pelo menos tão bons quanto o *status quo* para todos os participantes. Aqui as ideias contribuem para os *outcomes* na ausência de um equilíbrio único, podendo servir como pontos focais (*focal points*) que definem soluções cooperativas ou que agem como uma cola de coalizão para facilitar a coesão de determinados grupos. Em qualquer caso, a política varia em função da escolha de algumas ideias em vez de outras (Ibidem).

Por fim, quando as ideias se tornam incorporadas nas regras e normas - isto é, quando se tornam *institucionalizadas* - elas restringem a política pública, constituindo esse o terceiro caminho. Assim, o impacto de um conjunto de ideias pode ser medido pelo funcionamento de instituições nas quais são incorporadas. Dessa forma, “as ideias podem ter impacto mesmo quando ninguém genuinamente acredita nelas como princípios causais”, haja vista a possibilidade de as instituições as carregarem por décadas ou mesmo gerações (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 20, tradução nossa).

A compreensão sobre a institucionalização das ideias é destacada aqui porque, segundo Crawford (2006), esse processo poderia engendrar um *path dependency* ideacional. A partir desse conceito, ao estruturar legados que acabam influenciando conformações posteriores de políticas públicas (CRAWFORD, 2006; HAY, 2006, 2011; COX, 2004), as ideias teriam influência duradoura na política, informando tanto o debate quanto a ação mesmo quando as circunstâncias subjacentes mudam (MEHTA, 2011). Assim, não seria possível compreender os resultados das políticas com base apenas nas configurações contemporâneas: as ideias institucionalmente incorporadas definiriam as estruturas subsequentes, afetando a legitimidade percebida de opções políticas específicas. Ainda, as ideias acabariam moldando não somente a estrutura social mas deixariam também um rastro emocional que poderia ser reativado em contexto posterior à ideia original (CRAWFORD, 2006).

Campbell (2002) também explicita alguns elementos que avançam no sentido de especificar os mecanismos causais pelos quais diferentes tipos de ideias afetam a elaboração de políticas⁹. Destes, serão mobilizadas como categorias analíticas que ajudem a esclarecer o impacto das ideias na pesquisa aqui delineada os seguintes: atores (na figura dos *policy entrepreneurs*, como explicitado em Kingdon (2014) e o discurso (categoria central no ID).

⁹ Entre os elementos citados, enumeram-se: actors and epistemic communities, institutional filters and embeddedness, and the discourse (CAMPBELL, 2002). A noção de embeddedness – ou incorporação da ideia – apesar de guardar proximidade com o conceito de institucionalização das ideias, já tratado acima e essencial para a pesquisa aqui estruturada, não será abordada especificamente, já que envolve entendimentos particulares.

Assim, em se tratando da investigação quanto ao embate pioneiro da década de 1940 vocalizado por Simonsen e Gudin, as categorias de análise Empreendedores de Políticas Públicas e o Discurso serão mobilizadas.

Focar-se-á nesses dois personagens proeminentes da cena política, econômica e cultural do país - Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948) e Eugenio Gudin (1886-1986) -, a se averiguar se se encaixam na figura de *entrepreneurs*.

Quanto à categoria discurso, primordialmente se levará em conta para a discussão os documentos trocados por eles e reproduzidos pelo Ipea na obra intitulada *A controvérsia do planejamento na economia brasileira* que, além de trazer na íntegra as cartas elaborados pelos atores, faz ainda breve introdução explicitando os pontos centrais da conjuntura à época e evidenciando o conteúdo da esfera intelectual do embate. Defende-se aqui que as estruturas discursivas presentes nesse debate auxiliarão na distinção de ideias que reverberam até hoje em noções de políticas públicas, influenciando o delineamento do Pronatec e sua iniciativa BSM. Assim, se justifica a escolha dessa categoria para alcançar o objetivo aqui proposto sob o entendimento de que o discurso “contém elementos cognitivos e normativos que medeiam quais programas políticos os formuladores podem perceber, compreender, articular e, como resultado, quais ideias de política eles provavelmente adotarão” (CAMPBELL, 2002, p. 32, tradução nossa). Atentando-se ao discurso, clarificam-se como as ideias são estruturadas (SCHMIDT, 2010).

Por fim, é importante elencar os processos ideacionais que impactam na mudança política para Béland (2009). São, segundo ele, três maneiras principais: i) ideias ajudando a construir problemas e questões que entram na agenda política, ii) ideias moldando premissas que afetam o conteúdo das propostas de reforma e iii) ideias se tornando armas discursivas que constroem imperativos de reforma. Essa construção de imperativos de reforma envolve a especificação de quadros teóricos (que mobilizam o uso persuasivo da história e da argumentação no debate político para a atração de entendimentos culturais compartilhados), de repertórios (conjunto coerente de símbolos culturais e representações políticas mobilizadas para moldar as percepções do público) e a lógica de amplificação de valor (que consiste na promoção ativa de um valor específico para justificar ações propostas em seu nome).

Assim, tratadas as categorias que, de antemão, propusemo-nos a analisar dentro do bojo ideacional na pesquisa aqui delineada, parte-se, a seguir, para o detalhamento das ferramentas metodológicas a serem utilizadas.

2.2 Ferramentas metodológicas

Considerando a intenção da presente pesquisa de investigar as ideias que influenciaram o desenho institucional específico do Pronatec e sua iniciativa BSM, adota-se como estratégia metodológica um estudo de caso único, que “investiga a manifestação do fenômeno localizada temporal e espacialmente, em profundidade e no seu contexto” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 17; CRESWELL, 2012).

Os procedimentos técnicos a serem utilizados caracterizam-na como uma pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de fontes secundárias (a serem utilizadas na seção teórica) e primárias (no caso dos documentos da década de 1940 bem como legislações, entrevistas com servidores e discursos ligados ao Pronatec e sua iniciativa BSM a serem analisados).

Sintetizando o percurso metodológico, depois de contextualizada a pesquisa a partir da redação da seção teórica, se estabelecerão constructos ideacionais que identifiquem de forma acurada o conteúdo do embate precursor edificado na década de 1940 entre dois projetos de nação, embate este no qual vocalizam posições Roberto Simonsen e Eugênio Gudin.

Estabelecidos os constructos ideacionais, procede-se à fase de categorização via Análise de Conteúdo. O estabelecimento dessas categorias será utilizado fundamentalmente para circunscrever de forma precisa os constructos identificados. A estruturação das ideias em constructos distintos e sua disposição em categorias precisas se faz necessário para que se especifique como as ideias impactam em decisões políticas: estabelece-se então o processo de “identificação do conteúdo substantivo das ideias cujo impacto se propõe analisar” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 137).

Por fim, as categorias criadas a partir do embate da década de 1940 serão contrastadas com discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM, de modo que se demonstre a influência que as ideias pioneiramente estruturadas há décadas atrás exercem sobre um debate recente.

A despeito de esses passos serem pormenorizados nas subseções abaixo, elucida-se o percurso que será trilhado mediante esquema apresentado na Figura 2, a seguir.

Figura 2 - O percurso metodológico

Fonte: Elaboração própria.

2.2.1 Revisão de literatura

Balizando-se pelas lentes da abordagem ideacional, a seção de revisão de literatura terá para a presente pesquisa um viés muito mais instrumental e analítico do que meramente descritivo.

Procurar-se-á resgatar as origens do *Welfare State* brasileiro, pormenorizando a estruturação do campo de EP em território nacional. Fundamentalmente se estabelece essa seção a partir de contribuições de Santos (1979), Carvalho (2004), Draibe e Riesco (2011), Assumpção-Rodrigues (2010), Kerstenetzky (2012), Cunha (2000) entre outros.

2.2.2 Análise de Conteúdo

Contextualizada a pesquisa a partir da redação da seção teórica, se identificará os constructos ideacionais erigidos a partir de 1940 e que influenciam o caminho do desenvolvimento a ser percorrido, explicitando-se as principais ideias e entendimentos que os caracterizam. O corpus documental em análise nessa etapa constitui-se, portanto, dos quatro documentos trocados por Simonsen e Gudín:

- A planificação da economia brasileira – 16 de agosto de 1944 – Simonsen;
- Rumos de política econômica, 23 de março de 1945 – Gudín;
- O planejamento da economia brasileira – junho de 1945 – Réplica de Simonsen;
- Carta à Comissão de Planejamento – Tréplica de Gudín;

A partir da análise dos quatro documentos trocados entre Simonsen e Gudín, o estabelecimento desses constructos será importante para que se especifiquem as unidades de registro e de contexto das quais se derivará, posteriormente, as categorias criadas. Inicia-se aqui a fase de geração e interpretação dos dados mediante a Análise de Conteúdo, no sentido de “estabelecer correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas dos enunciados” (BARDIN, 1997, p. 40).

Pertencem, pois, ao domínio da análise de conteúdo, todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, como o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas [...]. Esta abordagem tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes às origens das mensagens tomadas em consideração (o emissor e seu contexto, ou, eventualmente, o efeito dessas mensagens) (BARDIN, 1977, p.42).

Prevalecendo aqui a utilização da análise de conteúdo em sua vertente qualitativa, conforme aponta Moraes (1999, p.2), esta “parte de uma série de pressupostos, os quais, no exame de um texto, servem de suporte para captar seu sentido simbólico. Este sentido nem sempre é manifesto e o seu significado não é único. Poderá ser focado em função de diferentes perspectivas”.

As categorias - que têm por objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos - emergirão ao longo da análise em um processo iterativo e circular, sendo fundamentais para circunscrever de forma precisa os constructos identificados. Assim, o procedimento utilizado será o de “milha”, no qual o sistema de categorias não é fornecido a priori, sendo o título conceitual de cada categoria definido somente no final da operação (BARDIN, 1997, p. 119).

Todo esse processo de estruturação das ideias em constructos distintos e sua disposição em categorias precisas se faz necessário para que se especifique como as ideias impactam em decisões políticas: estabelece-se, então, a “identificação do conteúdo substantivo das ideias cujo impacto se propõe analisar” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 137), processo especificado a seguir.

2.2.3 Descrição das ideias

Segundo Perissinotto e Stumm (2017), a literatura aponta quatro formas de verificar o impacto das ideias: 1) identificação do conteúdo substantivo das ideias cujo impacto se propõe analisar; 2) uso de desenho comparativo de pesquisa; 3) procedimento de congruência e 4) o *process tracing*.

Destas, optou-se no presente trabalho por utilizar a primeira forma, aquela que procura descrever e diferenciar as ideias objeto de análise. Ao delimitar inequivocamente o conteúdo das ideias em análise, “o analista identifica, no mesmo movimento, a singularidade da ideia em questão diante das demais configurações ideacionais”. É necessário, portanto, identificar a existência “de diferenças reais entre as ideias sustentadas por distintos grupos e se estas implicam em diferentes políticas” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 137).

Desse modo, é justamente com o intuito de circunscrever claramente o conteúdo das ideias presentes no embate vocalizado por Simonsen e Gudín que se procede com o estabelecimento dos constructos e das categorias, diferenciando de forma precisa as duas posições ali erigidas.

Como forma de identificar a singularidade de cada ideia ou conjunto de ideias analisadas, Perissinotto e Stumm (2017) apontam, ainda, que deve ser despendida atenção à estrutura discursiva, de modo que se especifiquem os distintivos enquadramentos das questões que dali surgem. Com base nisso, tanto para análise dos documentos trocados na década de 1940 quanto para a análise das peças documentais ligadas ao processo de delineamento do Pronatec e sua iniciativa BSM, enfatizar-se-á o discurso ali estabelecido.

Por fim, a próxima subseção especificará os materiais a serem levantados para a pesquisa empírica.

2.3 Análise empírica: material levantado

A partir do entendimento do processo legislativo como uma “conversa institucional [...] representando ideias, interações sociais, a diversidade de identidades e os próprios incentivos institucionais” (HERITAGE; CLAYMAN, 2011, apud ROMÃO NETTO; ASSUMPCÃO-RODRIGUES, 2017, p. 4, tradução nossa), entende-se que o percurso de tramitação da Lei que institui o Pronatec representa importante elemento a ser investigado no processo de evidencição das ideias que ali se assinalavam. Assim, as categorias criadas a partir do embate da década de 1940 serão contrastadas com discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Dessa forma, identificaram-se as principais peças legais e para-legais que se vinculam ao Pronatec e sua iniciativa específica BSM, a serem explicitadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Conteúdo legislativo pertinente ao Pronatec e sua iniciativa BSM (continua)

Documento		Ementa
1.	E. M. I. N° 019/MEC/MTE/MF/MP/MD S	Exposição de Motivo interministerial que submete proposta de Projeto de Lei para instituição do Pronatec
2.	Projeto de Lei 1209/2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; n. 8.121, de 24 de julho de 1999, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio; e n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior; e dá outras providências.
3.	Lei N° 12.513, de 26 de Outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, n. 8.121, de 24 de julho de 1999 e n. 10.260, de 12 de julho de 2001.
4.	Portaria MEC nº 1.568, de 03 de Novembro de 2011; Portaria MEC nº 1.232, de 05 de outubro de 2012;	Aprova o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada.

5.	Documento-Referência para a Bolsa-Formação Trabalhador-2012	Fixa diretrizes para operacionalização da Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec.
----	---	---

Fonte: Elaboração própria com base no sítio eletrônico do MEC (conclusão).

As discussões travadas nas comissões de ambas as casas legislativas bem como as discussões em Sessão Plenária também compõem o corpus documental a ser analisado. Assim, conforme levantado, na Câmara, o Projeto de Lei foi despachado para as seguintes comissões: Trabalho, Administração e Serviço Público, Educação e Cultura, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça e de Cidadania. Explicita-se aqui que não há registro taquigráfico elaborado pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (DETAQ) das reuniões deliberativas ocorridas nas Comissões citadas¹⁰. As discussões ali feitas foram transcritas pela pesquisadora a partir dos registros dos arquivos sonoros dessas sessões indexados na ficha de tramitação do PL¹¹. No Senado, as comissões foram as seguintes: Assuntos Sociais, Assuntos Econômicos, Educação, Esporte e Cultura e Constituição, Justiça e Cidadania. Entretanto, como se verá em capítulo posterior, não houve discussão do Pronatec nas Comissões designadas, havendo somente a discussão em Plenário em ocasião da votação do PL. Os registros taquigráficos das sessões Plenárias de ambas as casas foram colhidos em seus respectivos Diários¹².

Levantou-se, ainda, a legislação pertinente aos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA)¹³ (vide Quadro 5, a seguir), principais ofertantes no âmbito do Pronatec/BSM entre 2011 e 2016. Esse levantamento vai ao encontro do entendimento aqui exposto de que o Pronatec e sua iniciativa BSM seria permeado por influências advindas do embate edificado na década de 1940, cujos resultados encorpam um ciclo industrializante no contexto nacional e com ele a necessidade de preparação dos trabalhadores, papel catalisado pelo então criado SENAI.

¹⁰ A única reunião cujo registro taquigráfico está disponível refere-se à reunião deliberativa da CEC/Câmara do dia 29 de junho de 2011, que assumiu caráter de audiência pública a contar com a presença e participação do Ministro Fernando Haddad para falar sobre o Pronatec.

¹¹ Os registros sonoros das sessões estão disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/?wicket:interface=:2:4:::>>. Acesso em: 13 Ago 2019.

¹² Publicação oficial das casas legislativas que contém, entre outras informações, a ata das reuniões de comissões e das sessões plenárias, além das próprias proposições.

¹³ As regulamentações levantadas dizem respeito somente ao SENAI e SENAC por concentrarem, juntos, mais de 80% das ofertas no âmbito dos cursos FIC do Pronatec, tendo os demais ofertantes participações ínfimas no período 2011/2015 (Institutos Federais (11,4%), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) (3%), Redes Estaduais e Municipais (2,6%) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) (2,2%)) (GOMES, 2016).

Quadro 5 – Legislação pertinente aos SNA

Documento		Ano	Ementa
1.	Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942	1942	Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)
2.	Decreto-Lei nº 4.073 de 30 de janeiro de 1942		Institui a Lei Orgânica Industrial
3.	Decreto-Lei nº 10.009 de 26 de Outubro de 1942		Aprova o regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários.
4.	Decreto-Lei nº 6.246, de 05 de fevereiro de 1944	1944	Modifica o sistema de cobrança da contribuição devida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
5.	Decreto nº 6.633, de 5 de novembro de 2008	2008	Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967.
6.	Decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008		Altera e acresce dispositivos ao Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962.

Fonte: Elaboração própria.

Dos documentos levantados na Tabela acima, enfatiza-se os decretos de 2008, que estabelecem outra iniciativa contida no bojo do Pronatec: os Acordos de Gratuidade com o Sistema S, constituindo-se em compromisso assumido pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI) e do Comércio (CNC) de ampliar a aplicação dos recursos de seus Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)) e de seus Serviços Sociais (Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Social do Comércio (SESC)) na oferta gratuita de cursos de EPT. O Acordo ali estabelecido constitui-se em um importante ponto de amarração entre as ideias oriundas do debate da década de 1940 e o estabelecimento da iniciativa BSM em 2011, como se evidenciará posteriormente.

2.3.1 Entrevistas

De maneira a circunscrever melhor as ideias que pairavam no momento de estipulação e instituição do Programa e da iniciativa BSM, entrevistas semiestruturadas (BRITTO JÚNIOR; FERES JÚNIOR, 2011; MANZINI, 2004) foram aplicadas considerando-se atores-chave envolvidos no desenho da política. Haja vista a dificuldade de contato e agendamento com os Ministros envolvidos no processo, que se caracterizariam como os atores ideais para a investigação sobre a estipulação do desenho do Programa, optou-se por recorrer, como alternativa viável, a servidores técnicos lotados nos Ministérios em posições de direto envolvimento com o Programa no momento de sua formulação e implementação inicial.

Foram realizadas, ao total, cinco entrevistas, como se explicita no Quadro 6, abaixo. Ademais, foi feita a tentativa de agendamento para entrevista com representantes do

Departamento Nacional de instituições componentes do Sistema S, principal ofertante no âmbito do Pronatec/BSM. A maioria dos contatos foi negada por parte das instituições, alegando-se que o Pronatec era um “assunto bastante sensível” por se tratar de uma política de governo, cuja repercussão foi acompanhada de perto por órgãos fiscalizadores como Tribunal de Contas da União (TCU), o que exigiria que o assunto fosse “rodeado de cuidado”. Desse grupo, conseguiu-se coletar os dados de apenas um representante do Sistema a partir de questionário enviado via *Google Forms* nas quais as perguntas que permitiriam identificação foram suprimidas¹⁴.

As entrevistas foram transcritas em sua integralidade procurando garantir o anonimato dos entrevistados a partir de códigos designados a cada um de seus nomes. Ao contato com cada entrevistado, foi enviado exemplar de Termo de Consentimento para assegurar a confidencialidade dos dados coletados e resguardar sua participação. Além de exemplar do Termo de Consentimento enviado (vide Apêndice A), um roteiro esquemático das perguntas feitas pode ser visualizado nos Apêndices B e C, variando-se em alguns casos as perguntas aplicadas por conta da posição de envolvimento do entrevistado com o Programa.

Quadro 6 - Entrevistas realizadas

Envolvimento com o Pronatec	Identificação	Instituição	Forma de coleta de dados	Duração da Entrevista
Ministério formulador e demandante	E1	Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome (MDS)	Entrevista semiestruturada via chamada de vídeo	1h36min
Ministério formulador e demandante	E2 ¹⁵	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Entrevista semiestruturada via chamada de voz	49min
Ministério formulador e demandante	E3	Ministério da Educação (MEC)	Entrevista semiestruturada via chamada de vídeo	2h18min
Ministério formulador e demandante	E4	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Entrevista semiestruturada via chamada de voz	1h47min
Rede Ofertante	E5	Sistema S	Questionário Google Forms	-

Fonte: Elaboração própria.

¹⁴ Admite-se que a coleta em formato de questionário inviabiliza a consecução de perguntas complementares e de apoio, o que acaba por comprometer a qualidade das respostas que, de fato, foram bastante sintéticas. Entretanto, esse formato foi exigido pelo entrevistado, que preferiu não ter sua imagem ou áudio gravados.

¹⁵ Foram realizadas duas entrevistas com representantes do MTE. A primeira delas foi realizada com servidor que não atuou diretamente com o Pronatec dentro do Ministério, haja vista ter sido esse o único contato encontrado nos documentos ligado ao Ministério; apesar de não ter envolvimento específico com a Diretoria que coordenava o Programa dentro do MTE, ele se disponibilizou em colaborar com percepções acerca do contexto do Ministério à época, das experiências anteriores em qualificação profissional que tradicionalmente eram desenvolvidas por esse Ministério além de repassar nome no Ministério que esteve envolvido diretamente com o Programa. A partir de sua indicação, realizou-se a entrevista identificada como E4.

Estabelecidos, então, nesse capítulo, o quadro analítico-conceitual, as ferramentas metodológicas e o material empírico que estruturam a pesquisa aqui delineada, proceder-se-á com a contextualização de toda a temática a partir da seção teórica, entendendo-se ser necessário resgatar as origens do *Welfare State* brasileiro para partir especificamente para o campo da EP.

3 INDUSTRIALIZAÇÃO, BEM-ESTAR E A CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Procura-se aqui, de antemão, perpassar brevemente a gênese do *Welfare State* brasileiro, dando ênfase, na subseção seguinte, à origem e conformação das políticas de EP no país, especificando, nesse arcabouço, o estabelecimento do Sistema S. Em seguida, parte-se para uma análise temporal progressiva mediante a exploração do embate precursor edificado na década de 1940, estabelecendo-se constructos ideacionais e categorias sintéticas que representem o conteúdo ali exposto.

Dessa forma, entende-se ser importante traçar um panorama do prelúdio dos direitos sociais no país bem como os primeiros contornos de seu ciclo industrializante pois é a partir desse momento que a necessidade de preparação dos trabalhadores se torna o foco de intensa disputa política.

3.1 O estabelecimento de um *Welfare State* no Brasil

Conforme aponta Draibe e Riesco (2011, p. 240), “o regime de bem-estar aqui erigido enquadra-se no tipo meritocrático ou conservador, ou ainda bismarkiano, na classificação de Esping-Andersen”. Kerstenetzky (2012) também enfatiza as origens corporativas do *Welfare state* na República Nova de Vargas. Segundo Carvalho (2004, p. 87), o “ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido”, verificando-se um largo avanço dos direitos sociais. O período é emblemático também, como se verá posteriormente, para o desenvolvimento do campo da EP, em específico.

Antes de 1930 citam-se episódios esparsos de ações no sentido do progresso da cidadania. Carvalho (2004) pontua a abolição da escravidão em 1888 como única alteração importante entre o período que compreende o Império e a Primeira República, apesar da “ausência de providências significativas para a incorporação dos ex-escravos ao *mainstream* da vida brasileira” (KERSTENETZKY, 2012, p. 111).

Nos anos 1920, as políticas sociais caracterizavam-se como fragmentadas e emergenciais, já desenhando, conforme aponta Assumpção-Rodrigues (2010), o aspecto conservador do *Welfare State* que se construiria no Brasil. Segundo Santos (1979), a produção de leis sociais iniciada aí não comprometeria o ideário *laissez-fairiano*, haja vista tratar-se

ainda de acordos privados entre empregadores e empregados. Entretanto, essa necessidade de intervenção “indicava já o reconhecimento da insuficiência do mercado para a otimização da ‘felicidade do maior número’, tal como o desejavam os utilitaristas clássicos” (SANTOS, 1979, p. 72).

Os anos 1930 representam um período de intensas mudanças. Como estopim, o colapso do mercado mundial em 1929 acaba catalisando os conflitos intra-oligárquicos do cenário nacional e produzindo uma convergência entre várias classes e grupos sociais que se opunham às práticas políticas das frações oligárquicas lideradas por São Paulo e Minas Gerais e “ao modelo agroexportador que submetia o conjunto da nação às necessidades de reprodução do capital vinculado ao negócio cafeeiro” (OLIVEIRA; GENNARI, 2009, p. 334), erigindo-se a oportunidade de dar papel de destaque ao setor industrial nascente no cenário econômico brasileiro.

Segundo Assumpção-Rodrigues (2010, p. 71), fatores concernentes à regulamentação dos trabalhadores assalariados nos setores modernos da economia constituem aspectos determinantes para o surgimento do Estado de Bem-Estar social no país. Assim, a modificação da composição da classe operária – que deixava de ser predominantemente estrangeira – também foi fator preponderante. A mão-de-obra estrangeira, antes incentivada e até subsidiada, passa a ser vista como “corruptora” do operariado nacional, causando agitações e estimulando manifestações (CARVALHO, 2004, p. 119). As greves do período são fortemente reprimidas. Decorre daí e do anterior descontentamento narrado uma insatisfação com a composição da elite do período, sendo necessária uma mudança e “renovação do equipamento ideológico” que a norteava (SANTOS, 1979, p. 74).

Assim, coube a Getúlio Vargas articular esse conjunto de dinâmicas a partir de sua ascensão ao poder em 1930 mediante golpe de Estado (OLIVEIRA; GENNARI, 2009). No Estado Novo, a partir da reorganização da esfera de acumulação promovida pela nova elite pós-30 (SANTOS, 1979), estrutura-se a passagem de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial (ASSUMPCÃO-RODRIGUES, 2010).

Dessa forma, o novo pacto de poder, apesar de assinalar compromisso com a cafeeicultura, sinalizava a tendência ao apoio à indústria como caminho para o desenvolvimento do país. É nesse âmbito de discussões que se situa o debate pioneiro entre desenvolvimentistas e liberais, colocando-se em questão o motor do desenvolvimento brasileiro. O papel do Estado é também questionado, erigindo-se daí duas figuras seminais no cenário do país: Roberto Simonsen, advogando pelo desenvolvimento capitalista de base industrial, e Eugênio Gudín, representante da vertente do liberalismo conservador que

defendia a vocação agrícola do país. Esse debate, entretanto, será pormenorizado em seção posterior.

Cabe adiantar aqui que a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Os direitos sociais se desenvolvem amplamente, sendo vasta a legislação promulgada. Nesse ínterim, a Constituição de 1934 consagrou a competência do governo para regular as relações de trabalho. Na área da previdência, os avanços se deram a partir de 1933, ano em que foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), “dando início a um processo de transformação e ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) da década de 20” (CARVALHO, 2004, p. 113). Depois do IAPM seguiram-se o instituto dos bancários (IAPB) e o dos comerciários (IAPC), em 1934, o dos industriários (IAPI), em 1936, o dos empregados em transportes e cargas (IAPETEC) e o da estiva (IAPE), em 1938. O salário mínimo foi adotado em 1940. A Constituição criou também a Justiça do Trabalho, que entrou em pleno funcionamento em 1941. Em 1943, institui-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), codificação de todas as leis trabalhistas e sindicais do período que acaba por impactar profundamente nas relações entre patrões, empregados e Estado (CARVALHO, 2004).

Entretanto, assim como aponta Carvalho (2004, p. 114), o avanço da legislação social e trabalhista se deu mediante a exclusão de várias categorias de trabalhadores: “Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito”. Os benefícios englobavam tão somente aqueles enquadrados na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado.

Santos (1979, p. 75) elenca como conceito-chave para a compreensão da conformação econômica-social pós-30 a noção de cidadania regulada:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles os membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1979, p. 75).

Três parâmetros passam a definir, nesse contexto, a cidadania: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público. A carteira profissional, mais do que

uma evidência trabalhista, acaba por significar a “certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1979, p. 76).

Essa configuração específica baseada na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial acaba tendo, segundo Kerstenetzky (2012, p. 111), as seguintes implicações problemáticas: primeiro, cita-se o desatendimento de situações de informalidade e a exclusão de indivíduos ativos em condição “pré-mercantil” (os rurais), “o que resultava em massa considerável – a esmagadora maioria dos brasileiros – em situação ‘pré-cívica’”; além disso, causas não vinculadas aos riscos do trabalho ficaram praticamente sem patrocínio, sendo quase que por completo desconsideradas; por fim, a imensa informalidade que surge ao lado do trabalho regulamentado evidencia ser a aposta na incorporação social via mercado de trabalho ineficaz.

Nesse sentido, apesar de a cidadania regulada compreender avanços sociais, ela acaba por permitir “a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista” (SANTOS, 1979, p. 75). Portanto, o período aqui abrangido se constrói, segundo Assumpção-Rodrigues (2010, p. 75) a partir do “uso clientelístico das políticas sociais”.

Sublinhados os principais aspectos da constituição de um *Welfare State* no país, verifica-se a necessidade de pormenorizar, mesmo que rapidamente, o desenvolvimento em território nacional das políticas voltadas à EP. Desde sempre estigmatizada, as ações que envolviam a EP se veem negligenciadas por muito em um contexto de base escravista primário-exportadora. Entretanto, com os primeiros sinais em direção a uma transformação da base produtiva do país mediante a aproximação a um capitalismo de base industrial, a necessidade de formação de mão-de-obra qualificada torna-se premente. Das movimentações e disputas aí encampadas releva-se a estruturação do SENAI, primeira entidade de outras que comporiam os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA) e que viria a se tornar referência no campo da EP.

3.1.1 Educação profissional: origem e estruturação do campo com o Sistema S

Representando o início de uma controversa ação do Estado no campo de políticas de EP, cita-se o surgimento das escolas de artífices que, difundidas desde os tempos coloniais em território brasileiro, recorriam à coação para criação de contingente de trabalhadores

(CUNHA, 2000). A partir de 1809, com a instituição do Colégio das Fábricas pelo Príncipe Regente, futuro D. João VI, e outros estabelecimentos, a EP se voltou especificamente a crianças pobres, órfãos e os abandonados, organizando-se sob a égide de uma perspectiva estritamente assistencialista (RAMOS, 2014).

Nos tempos de República, a rejeição social ao exercício de ocupações ligadas à atividade manual se derivava justamente da noção sobre os grupos associados a elas:

[...] numa sociedade onde o trabalho manual era destinado aos escravos (índios e africanos), essa característica “contaminava” todas as atividades que lhes eram destinadas, as que exigiam esforço físico ou a utilização das mãos. Homens livres se afastavam do trabalho manual para não deixar dúvidas quanto a sua própria condição, esforçando-se para eliminar as ambiguidades de classificação social. Aí está a base do preconceito contra o trabalho manual, inclusive e principalmente daqueles que estavam socialmente mais próximos dos escravos: mestiços e brancos pobres (CUNHA, 2000, p. 90).

Assim, segundo Veloso (2015), essa associação entre trabalhado manual e escravidão ou classes subalternas acabou impactando sobremaneira no desenvolvimento de uma cultura de formação para o trabalho no Brasil, restringindo as ações no campo durante longo período.

Em 1909, o decreto 7.566 de 23 de setembro baixado pelo então presidente Nilo Peçanha que criava 19 escolas de aprendizes e artífices¹⁶ acaba reforçando a dicotomia entre o ensino profissional dedicado aos ‘desafortunados’ e aquele dedicado à elite econômica visando o ingresso em cursos superiores.

Nessa esteira, escolas para formação de operários no setor ferroviário foram se popularizando com o aumento da demanda do setor conforme o correr dos anos e a expansão da economia nacional, o que exigia sistematização de suas atividades de ensino. Com esse intuito, cria-se em 1924 a Escola Profissional Mecânica no Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, no qual se destaca o papel de Roberto Mange, engenheiro suíço que figurava como referência na questão da EP, que também se envolveu na criação do SENAI, ao lado de Roberto Simonsen – figura vital na presente pesquisa – e Euvaldo Lodi (CUNHA, 2000, p. 96).

Nesse contexto, a promulgação da Constituição de 1937 foi fundamental para o desenrolar desse tipo de educação em nível nacional. Em seu artigo 129 definia expressamente o papel do Estado, das empresas e dos sindicatos na formação profissional das “classes menos favorecidas”:

¹⁶ Essas dezenove escolas, ao longo dos anos, se transformaram em liceus industriais e escolas industriais e técnicas, ao passo que, em 1959, passam a ser denominadas Escolas Técnicas Federais (ETFs), adquirindo o *status* de autarquias (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Art. 129. Á infância e á juventude, a que faltarem os recursos necessários á educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições publicas de ensino em todos os seus grãos, a possibilidade de receber uma educação adequada ás suas faculdades, aptidões e tendências vocacionaes. O ensino prevocacional profissional destinado ás classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumprilhe 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 profissionaes. *É dever das industrias e dos syndicatos economicos crear, na esphera 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 publico (BRASIL, 1937, *itálico nosso*).

Havendo a necessidade de lei que regulamentasse esse dispositivo, partiu do Ministério da Educação projeto que previa a criação de escolas de aprendizes industriais, devendo estas serem lideradas e mantidas pelos sindicatos dos empregadores e pelos estabelecimentos industriais. O projeto, entretanto, foi recebido com completo descontentamento por Roberto Simonsen, à época a frente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)¹⁷. O descontentamento se deu em razão das despesas que deveriam, segundo o projeto, ser custeadas pelas empresas, o que não agradou nem um pouco os empresários por ele liderados. Contrariado, o governo baixa o Decreto-lei 1.238 em 2 de maio de 1939, obrigando as empresas a manter cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores.

O dilema estava instaurado: ao mesmo tempo em que havia a recusa do setor industrial a se dobrar ao Decreto, contrariando a exigência do governo de absorver os custos de formação do trabalhador (CUNHA, 2000), o mesmo prescindia de mão-de-obra preparada para implementar seu arrojado plano de industrialização do país, plano que viria a ser fervorosamente defendido por Simonsen em ocasião da redação de suas cartas trocadas com Gudin poucos anos depois, como se verá a seguir. Outro fator preponderante nessa disputa se referia à necessidade do setor produtivo de preparar a classe trabalhadora conforme seus interesses: era imperioso educar e instruir tecnicamente, mas também “moldar moralmente o trabalhador ao ideário industrial” e promover a ideia de uma conciliação entre capital e trabalho:

Não estava em jogo apenas o processo de industrialização do Brasil. Igualmente estava uma questão política, qual seja, enfrentar a questão social de uma maneira

¹⁷ A partir da necessidade de se organizarem não só institucionalmente mas também politicamente, surge em 28 de março de 1928 entidade representativa dos industriais de São Paulo denominada Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp). Em 1931, o Ciesp teve seu nome alterado para Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

nova, de acordo com as exigências das condições que estavam sendo produzidas com a formação de uma classe operária no Brasil. Era necessário, portanto, adotar novas práticas, entre elas a de uma educação profissional e política para o operário, fazendo-o participar, como trabalhador e como cidadão, da sociedade burguesa que então se consolidava no país (OLIVEIRA; MENDES, 2002, p. 6).

Percebe-se aqui que havia a tentativa de se influenciar ideias vinculadas ao sentimento público, no sentido de determinar o que é desejável ou não em relação às ações concernentes ao campo da EP. Greves e levantes deveriam ser evitados e, para isso, toda uma proposição normativa deveria se erguer. O estabelecimento de condutas esperadas dos trabalhadores bem como as que deveriam ser evitadas envolveria a apelação para valores específicos dos sujeitos, como a ideia de valorização do trabalho, de envolvimento do trabalhador como partícipe na construção de nação, de cooperação entre classes ou até mesmo ideias vinculadas ao combate ao comunismo.

Os dilemas, entretanto, tangenciavam não somente as diretrizes dos industriais liderados por Simonsen como também se estabeleciam dentro do próprio governo. O embate entre o Ministério da Educação, conduzido à época por Gustavo Capanema, e o Ministério do Trabalho sob liderança de Waldemar Falcão, se configurava tanto a partir da decisão sobre a responsabilidade de financiamento dessas ações de preparação de mão-de-obra – advogando Capanema pela divisão dos custos entre Estado e empresários enquanto Falcão pendia para a absorção integral dos custos pela indústria - quanto em relação à disputa de espaço dos Ministérios na arena decisória (CUNHA, 2005):

Em julho de 1940, Capanema escreveu ao presidente Getúlio Vargas reclamando das novas diretrizes que estavam sendo elaboradas para treinamento profissional. Ele argumentou que era difícil aceitar um programa de educação profissional em que o Ministério da Educação tivesse um papel marginal e que desejava tratar a questão da educação para os trabalhadores em resposta à demanda industrial. Em uma comunicação posterior a Vargas, Capanema solicitou controle federal direto sobre o novo sistema de treinamento (Schwartz, Bomeny e Costa, 1984: 238). Mas Vargas parecia receptivo ao argumento (proposto pelo ministro do Trabalho, Waldemar Falcão) de que as propostas sugeridas por Capanema seriam muito dispendiosas para o Governo Federal (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES et al., 2008, p.46, tradução nossa).

Ademais, enquanto a vertente preconizada pelo Ministério do Trabalho se apresentava a partir de diretrizes mais pragmáticas e atentas às necessidades prementes dos industrialistas, inclusive defendendo a autonomia não só fiscal como também pedagógica desse setor quanto às ações que deveriam ser desenvolvidas no campo da EP, a orientação do Ministério da Educação guardava anseios mais amplos de disciplinamento e formação dos trabalhadores, advogando pela categórica centralização de toda a administração nas mãos desse Ministério (SOUZA, 2012).

Mediante a cacofonia de posições em torno da questão da EP, se tornou necessário o próprio Presidente Vargas tomar partido: pendendo internamente para a proposição elaborada pelo Ministro do Trabalho, no que tange as questões concernentes aos industriais buscou negociar com estes, haja vista a vantagem que conquistariam ao estar à frente gerenciando todo um sistema de educação que beneficiaria a eles próprios.

Diante da ameaça da responsabilidade da formação profissional recair nas mãos dos próprios trabalhadores ou advir de diretrizes gestadas pelo Ministério da Educação, “os chefes da indústria preferiram assumir a responsabilidade pelo treinamento de parte da força de trabalho qualificada e tentar aumentar seu controle sobre o processo” (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES et al., 2008, p. 46, tradução nossa). Dessa forma, ao invés de “transferir seu papel social e intelectual ao Estado-corporativo, o empresariado industrial brasileiro buscou [...] assumir a liderança na reorganização das relações industriais e na construção de uma nova sociedade urbano-industrial” (SOUZA, 2012, p. 109).

Colocando sua proposição aliada aos argumentos do processo de industrialização que deveria ser posto energicamente em prática, Simonsen tomou para o setor industrial o ônus do financiamento, mas também a vantagem de poder gerenciar conforme seus objetivos o novo programa de educação para o trabalho:

Defendendo o desenvolvimento industrial acelerado no contexto do Estado Novo, o presidente da FIESP lançou um relatório, em setembro de 1941, no qual declarava, numa espécie de reviravolta, que o processo de industrialização do Brasil requeria uma força de trabalho bem preparada com técnicos treinados e profissionais especializados, e que a CNI e suas federações regionais, incluindo a FIESP, seriam as organizações ideais para garantir o financiamento, a supervisão e a administração dos novos programas de EFP para os trabalhadores da indústria. [...] ao chamarem para si a responsabilidade de financiamento e implementação da política de EFP no Brasil, os líderes da indústria deixaram claro que preferiam aumentar seu controle sobre o financiamento do que ver decisões, nesta área, serem tomadas por funcionários do governo ou pelos sindicatos. [...] Nesse sentido, a resposta à questão de onde vêm as instituições de formação profissional brasileiras apoia-se, precisamente, na combinação entre o poder de coação de Vargas com a capacidade dos empregadores para implementar, financiar e supervisionar uma política concreta. (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2015, p. 11-12-13)

Nesse sentido, depois de assumir as rédeas do processo, ainda mais fôlego adquire a proposta dos industriais com a nomeação justamente de Alexandre Marcondes Filho para o Ministério do Trabalho em dezembro de 1941 (CUNHA, 2005), amigo de Simonsen que mais tarde viria a indicá-lo como redator dos documentos em defesa da industrialização no país que serão aqui analisados.

As negociações resultaram na substituição do Decreto-lei de 1939 e sua respectiva regulamentação pelo Decreto-lei 4048 de 22 de janeiro de 1942 que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Assim, embora criado por determinação da Presidência da República e via Decreto-lei, o que fixaria sua condição como instituição pública, sua gestão acaba ficando a cargo de entidade privada, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) (CUNHA, 2005). Tendo seu estatuto redigido pela CNI, estabelece-se a autonomia na administração do sistema por parte da indústria bem como a não oneração do Estado. A responsabilidade dos custos, que inicialmente seria uma concessão dos industriais para o acordo, por fim acabou representando derrota mínima: ao invés de a distribuição dos custos se realizar apenas entre as maiores empresas, como defendia o Ministro da Educação e havia levantado a ira dos industriais, o novo acordo conseguiu ratear o ônus entre todas as empresas (SOUZA, 2012). Suas atividades eram pagas pela arrecadação de 2 mil réis mensais, por empregado, das empresas filiadas à CNI (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES et al., 2008).

O governo, entretanto, não se prostrou exclusivamente às prerrogativas do Ministério do Trabalho e dos industriais. Ainda em janeiro de 1942 institui-se via Decreto nº 4078 a Lei Orgânica do Ensino Industrial, aderindo, nesse caso, à concepção do Ministério da Educação sobre o ensino profissional (SOUZA, 2012; GIL, 2012). A Lei explicitava os cursos de aprendizagem somente como uma das modalidades previstas para as escolas industriais; entretanto, haja vista o estabelecimento de todo um sistema de aprendizagem industrial financiado e administrado pelos industriais, a Lei praticamente nada normatizou em se tratando da aprendizagem (CUNHA, 2005). Não obstante, uma modificação importante introduzida pela Lei se refere à alteração do caráter estritamente assistencialista das escolas industriais, antes admitindo os tidos como “desafortunados” e passando agora a realizar exames vestibulares com o intuito de selecionar via aptidão física/mental (CUNHA, 2005).

Nesse sentido, nota-se que o campo da EP é permeado por ideias em disputa: ideias sobre quem deve assumir a gestão e o financiamento, sobre a finalidade e os instrumentos. Todo o percurso demonstrado demonstra que as políticas públicas são fruto de enquadramentos específicos, de ideias que triunfam em meio a um pleito recheado de outras ideias. Como se demonstrou, apesar de institucionalmente dois dispositivos legais distintos e concorrentes serem aprovados (referente à criação do SENAI e referente à criação da Lei Orgânica de Ensino Industrial), a ideia que definiu os contornos que se estabelecem até hoje para o campo da EP (haja vista a indubitável hegemonia de operação do Sistema S na formação para o trabalho) só triunfou a partir de uma constelação de embates e disputas que

se estendem até hoje. Esse arranjo específico do SENAI e das entidades posteriores que compõem o Sistema S estipula uma conformação público/privada bastante peculiar, fruto de concepções que juntas promovem o ideário industrial nascente.

Perpassada a origem de um *Welfare State* no contexto brasileiro e especificada com mais detalhes a trajetória do campo da EP no país, a partir da seção abaixo tratar-se-á da análise do embate antes citado que circunda a década de 1940 e que alça Roberto Simonsen e Eugênio Gudin a papéis centrais no cenário político-econômico do país.

Tensionada por disputas e dilemas internos e externos, a economia brasileira da época acaba passando por transformações estruturais marcantes que culminam no mais vigoroso ciclo de industrialização visto no país. O embate entre os dois atores tem papel seminal nesse resultado, influenciando sobremaneira o modelo de desenvolvimento que seria efetivado no Brasil.

3.2 Desenvolvimentistas *versus* Liberais no Brasil: os constructos ideacionais erigidos

A pesquisa aqui estruturada se orienta a partir da escolha metodológica de remontar a ascendência das ideias que conformam o Pronatec e sua iniciativa BSM explorando-se, por seu pioneirismo, o embate precursor edificado na década de 1940 entre dois projetos de nação. É a partir desse embate, cujas figuras Roberto Simonsen e Eugênio Gudin acabam vocalizando posições, que ganha corpo um ciclo industrializante no contexto nacional e, com ele, a necessidade de preparação dos trabalhadores.

3.2.1 Contextualizando o embate: os dilemas de um novo ciclo

O período que se inicia em 1930 condensa uma série de mudanças no cenário nacional e internacional que resultam em momento oportuno para um rearranjo do cenário das elites dirigentes e da base produtiva do país. Dentre essas mudanças, a crise do setor agroexportador, a desvalorização da moeda e consequente aumento no preço dos produtos importados, a quebra da hegemonia política das elites regionais, a queda geral da popularidade do sistema liberal e um acelerado processo de urbanização no território brasileiro. Soma-se a estes inúmeros outros fatores que confluem para a necessidade percebida pelo governo de discutir a possibilidade de instalação de uma política industrial e

comercial no país. O surgimento gradativo de todo um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país contribui, ademais, para criar o espaço onde essas discussões seriam feitas (BIELSCHOWSKY, 2004).

Surgem nesse rol duas instituições¹⁸ que foram palco do primeiro debate robusto entre projetos de desenvolvimento no país. São essas instituições o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), que funcionou entre 1944 e 1946 vinculado ao Ministério do Trabalho, e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), que vigorou entre 1944 e 1945 vinculada ao Conselho de Segurança Nacional.

Instituído pelo Decreto-Lei nº 5.982 de 10 de novembro de 1943, o CNPIC surge a partir da proposição do Ministro do Trabalho à época, Alexandre Marcondes Filho, como uma tentativa de arranjo do governo com o empresariado industrial que pressionava por uma participação mais influente nas políticas de ordem econômica.

No caso da CPE, criada em 1944, aponta-se que seu surgimento tenha sido justamente concebido para contestar as propostas do CNPIC, com a finalidade de limitar seu alcance e repercussão (CPDOC, s.d.; TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Quanto aos atores, como bem coloca Doellinger (1977) na introdução da primeira edição do livro que reúne os documentos que registram esse embate, representam eles os intérpretes e mesmo os artífices das transformações que se colocavam em curso na época. Assim, a vocalizarem posições nesse embate estão vultosas figuras no cenário da época: Roberto Simonsen, cujo protagonismo já se destacou aqui quando da descrição da trajetória do campo da EP no país, e Eugênio Gudin, expoente ímpar desse tempo, como se explicitará a seguir.

Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948), com formação em engenharia pela Escola Politécnica de São Paulo e também publicando vários trabalhos no campo da história, foi um dos mais importantes industrialistas brasileiros, tendo liderado a criação do Centro de Indústrias (mais tarde, Fiesp) e ocupando a presidência da CNI e FIESP; como visto no capítulo anterior, foi o articulador e idealizador do SENAI, sendo extremamente preocupado com a questão da educação técnica, a qualificação da mão-de-obra e com a formação de profissionais de nível superior na área científica, acreditando ser sua ausência sério entrave ao desenvolvimento industrial do país; foi deputado Constituinte, senador, membro titular da Academia Brasileira de Letras. Seu ideário compunha-se da defesa radical da industrialização e da proteção do Estado às indústrias nascentes, sendo postulante do chamado

¹⁸ Como dito, as instituições são entendidas aqui como portadoras de ideias, como local onde as ideias são produzidas, reproduzidas e reforçadas, moldando valores fundamentais e, por consequência, crenças e interesses (SCHMIDT, 2011).

“desenvolvimentismo pioneiro”, que encerra os elementos básicos do ideário desenvolvimentista que, na década de 1950, defendeu a implantação de um capitalismo industrial moderno no país (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Já Eugênio Gudín Filho (1886-1986), formado em engenharia civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro e também referência como economista, foi o principal expoente da escola monetarista no Brasil, diretor de periódicos em economia, responsável pelo PL que institucionalizou o curso de economia no país, membro de grande influência dentro da FGV e ministro da Fazenda no governo Café Filho; era um liberal extremado, opositor dos governos Juscelino Kubitschek e João Goulart, apoiador do golpe de 1964; defendia a “vocaço agrcola” do pas, advogando pelo capital estrangeiro e opondo-se participao do Estado na Economia. Considerava a existncia de pleno emprego na economia brasileira, o que, segundo ele, combinado baixa produtividade dos fatores de produo, explicava o atraso de nosso pas (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Em sua essncia, a controvrsia estabelecida a partir dessas instituies e mediante vocalizao desses atores se dava em sua forma explcita a partir do debate sobre a planificao da economia e, de forma latente, mediante a discusso do modelo de desenvolvimento que seria levado a cabo pelo Brasil. Segundo Sola (1998, p. 66), “a industrializao e o planejamento tornaram-se tpicos vitais de poltica econmica e objeto de conflito intratecnocrtico”, gerando, assim, uma polarizao ideolgica. Elencando rapidamente as ideias postas em disputa nos documentos que foram trocados por eles, estas envolvem a prpria noo de planejamento, a legitimidade e necessidade de interveno do Estado na economia e a importncia atribuída industrializao e produtividade como fatores de impacto ao desenvolvimento econmico (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Entende-se aqui, como j pontado anteriormente, que as percepes pioneiramente estruturadas nesse embate protagonizado por Simonsen e Gudn acabam por se desdobrar em concepes atuais de polticas pblicas, dentre elas a de EP.

De forma a identificar de forma acurada o contedo em fluxo nos processos discursivos vocalizados por estes dois atores, procurou-se proceder com o estabelecimento de constructos ideacionais que representassem as posies erigidas ali. O corpus documental em anlise nessa etapa constitui-se dos quatro documentos trocados por Simonsen e Gudn em ocasio do embate:

- A planificao da economia brasileira – 16 de agosto de 1944 – Simonsen;

- Rumos de política econômica, 23 de março de 1945 – Gudin;
- O planejamento da economia brasileira – junho de 1945 – Réplica de Simonsen;
- Carta à Comissão de Planejamento – Tréplica de Gudin;

Da troca desses documentos, que se passa na *policy sphere*, decorre um discurso coordenativo, aquele direcionado especificamente aos envolvidos na elaboração da política. Na cozinha de casa estabelece-se uma disputa entre atores com posições, à primeira vista, opostas: Simonsen advogando pelo intervencionismo e Gudin postulando pelo liberalismo, opondo-se o “planejador” ao “defensor do livre funcionamento das forças de mercado”.

3.2.2 A categorização a partir do embate

A partir da leitura e análise dos documentos, delinear-se dois constructos ideacionais: uma vertente desenvolvimentista, defendida por Simonsen, e uma vertente liberal, defendida por Gudin. É a partir das ideias constituintes desses dois constructos que a pesquisa aqui estruturada investigará nuances e influências presentes nos contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Os documentos por eles trocados abrangem amplo conteúdo concernente a orientações econômicas, com especificações sobre questões monetárias, comércio exterior ou balanço de pagamentos, referindo-se a soluções concretas e específicas que se localizam no primeiro plano do debate político.

Entretanto, a análise dos documentos permitiu identificar também *ideias do tipo paradigmáticas*, aquelas que balizam entendimentos estruturais sobre como o mundo funciona, suposições que ecoam, a nível mais amplo, no rol de soluções que serão consideradas úteis pelos *policy makers*. São essas as ideias que se remetem diretamente ao objeto de investigação da presente pesquisa.

Nesse sentido, procurou-se destacar dos documentos trechos que se estabelecem como princípios organizadores e estruturantes que orientam o fazer político, especificando-os a partir de *quatro eixos: entendimentos sobre o papel do Estado, entendimentos sobre desenvolvimento econômico, social e concepções sobre educação profissional*. Essas temáticas são elementares para a pesquisa, relacionando-se diretamente com o objeto de pesquisa na medida em que esses entendimentos definem, em nível de política pública, qual será o tipo de atuação estatal, se direta ou indutora e, por consequência, a atuação de parceiros

e ofertantes, quais serão as prioridades, se seu viés econômico ou social (ou como estes se combinarão e se efetivarão), além de definir as especificidades da concepção de educação profissional, se voltada à inserção digna do trabalhador ou tão somente à produtividade, se promotora de ruptura com o estereótipo de educação subalterna, entre outras noções.

Desse modo, partindo do entendimento de que a produção de políticas se aproxima mais do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas (CAPELLA, 2015), despendeu-se especial atenção ao discurso como forma de estruturação das ideias (Schmidt, 2010). Os quadros que caracterizam os constructos ideacionais liberal e desenvolvimentista estão dispostos nos Apêndices D e E. Ali, os trechos discursivos podem ser visualizados em sua integralidade; incluem, a partir da aplicação da Análise de Conteúdo, as unidades de registro e de contexto das quais se constroem as categorias. Nesse caso, as unidades de registro seriam os elementos unitários de conteúdo – as frases em **negrito** - a serem submetidos posteriormente à classificação, enquanto as unidades de contexto são as passagens completas que servem de referência à unidade de registro, “fixando limites contextuais para interpretá-la” (MORAES, 1999, p. 6).

Recuperando as principais passagens expressas nos quadros, o constructo ideacional liberal estruturado nas falas de Gudín advoga principalmente pelo aumento da produtividade da economia, enfatizando, nessa ocasião, o setor da agricultura:

Tudo está na produtividade [...]. Precisamos é de aumentar nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para exportar (GUDÍN, 2010, p. 106).

Direcionando ataques às políticas protecionistas, tinha como finalidade expor justamente a ineficiência da indústria nacional que, segundo ele, sem os privilégios os quais a intervenção estatal a cercava, acabaria ruindo:

[...] se continuarmos a expandir indústrias que só podem viver sob a proteção das “pesadas” tarifas aduaneiras e do câmbio cadente, continuaremos a ser um país de pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina (GUDÍN, 2010, p. 106).

A versão de Gudín propunha ainda a promoção de um modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, cujo papel do Estado se limitaria ao “uso mais intensivo dos instrumentos disponíveis de política econômica como taxas de câmbio especiais, incentivos fiscais, creditícios e tarifários” (SOLA, 1998, p. 73).

Na esfera das atividades privadas, a função do Estado liberal é, como dizem os ingleses, “a de estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar”. Isso não importa, porém, de forma alguma, em dizer que o Estado se desinteresse da economia, aqui

ou em qualquer outro país. No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país. [...] Batizar de “plano” esse conjunto de medidas, é pura questão de terminologia e, sobretudo, de moda, desde que se entenda por “plano” a velha função do Estado de fomentar a expansão econômica do país, sem invasão do campo de atividades que nas democracias competem à iniciativa privada (GUDIN, 2010, p. 83).

Ampare o Estado as indústrias merecedoras de proteção, incentive a formação de novas indústrias pela concessão de favores, indo até a garantia de juros ou à subvenção, se necessário – mas não participe diretamente dos empreendimentos industriais. Ampare igualmente a lavoura, com assistência técnica, distribuição de sementes, facilidade de aquisição de máquinas e de adubos, combate às pragas etc., mas não participe diretamente da atividade agrícola (GUNDIN, 2010, p. 189).

Segundo ele, intervenções estatais para além destas representariam “perigosas concessões ao socialismo” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 42). Não existiria, assim, um meio termo entre o regime liberal e o socialismo, dicotomia que seria abrandada no modelo de Simonsen.

[...] é preciso escolher um dos dois caminhos a trilhar: ou o do capitalismo de estado com regime totalitário e supressão da propriedade privada dos meios de produção, ou o da democracia política e da economia liberal. Capitalismo de Estado e democracia são expressões que se repelem (GUDIN, 2010, p. 79).

Sobre a questão social, o economista apontava seu status acessório em detrimento da necessidade primeira de promover a formação de capital:

No Brasil, o problema é [...]: onde encontrar bastante capital para os investimentos “proveitosos”. Entre nós, como observa o professor Schlichter, o objetivo do enriquecimento nacional colide, de certa forma, com o de melhor justiça social na distribuição da renda; nós precisamos fomentar a formação de “sobras para investimentos”, isto é, de capital, e só os ricos podem acumular sobras (GUDIN, 2010, p. 109).

O capital é o alicerce da riqueza das nações. A riqueza de uma nação depende da quantidade de capital utilmente investido. O padrão de vida de um país depende, pode-se dizer, do número de cavalos-vapor *per capita*. [...] Para um país de capitais escassos e população crescente como o Brasil, a questão da FORMAÇÃO DE CAPITAL E DE SUA MELHOR APLICAÇÃO é, portanto, da maior importância. (GUDIN, 2010, p. 108, destaque do autor).

Entretanto, defendia ferozmente a promoção da educação técnica no país, advogando pela melhor produtividade gerada por técnicos devidamente treinados e preparados.

Sobretudo, seu modelo balizado pela doutrina laissez-farian visualizava a iniciativa privada como sendo o principal agente de propulsão do desenvolvimento: “o meio mais rápido e mais seguro de enriquecer a nação é o de deixar aos indivíduos plena liberdade de ação econômica” (GUDIN, 2010, p. 65).

No lado oposto, tratando sobre algumas das principais ideias contidas no constructo ideacional desenvolvimentista, enfatiza-se a defesa enérgica de Simonsen pela industrialização nacional. Defendendo a superioridade das nações industriais, na visão de Simonsen a industrialização era a forma de superar a pobreza:

Na situação geográfica em que está, o Brasil, com a sua população, com a natureza dos recursos de que dispõe, somente a industrialização permitirá alcançarmos uma cifra de renda nacional capaz de permitir a melhoria geral do padrão de vida que almejamos (SIMONSEN, 2010, p. 168).

A industrialização por ele preconizada devia se dar de forma integrada, atingindo principalmente as indústrias de base:

Devido à nossa falta de aparelhamento econômico e às condições em que se apresentam os nossos recursos naturais, a renda nacional está praticamente estacionária, não existindo possibilidade, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer, com rapidez, ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. Essa insuficiência, em vários setores da iniciativa privada, tem sido reconhecida pelo governo federal que, direta ou indiretamente – como nos casos do aço, dos álcalis, do álcool anidro, do petróleo, da celulose, do alumínio e da produção de material bélico –, tem promovido a fixação de importantes atividades no país (SIMONSEN, 2010, p. 47).

Advogava pela plena participação do Estado na consecução do projeto de industrialização, defendendo o protecionismo às indústrias nacionais e o planejamento econômico:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional (SIMONSEN, 2010, p. 45).

O grau de intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes (SIMONSEN, 2010, p. 46).

Divergindo da ideia prevista em Gudin de que a iniciativa privada era condição suficiente para a promoção do desenvolvimento econômico, Simonsen defende o planejamento estatal para melhor orientar os agentes privados, mas não só isso: defende também a ação direta do Estado onde eles se mostram incapazes:

O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da propriedade (SIMONSEN, 2010, p.135).

A intervenção do Estado se impõe sempre onde se mostrar falha ou incapaz a iniciativa privada. Não é verdade que essa intervenção seja incompatível com um sistema econômico baseado essencialmente nessa iniciativa privada (SIMONSEN, 2010, p. 170).

Flexibilizando o exposto por seu oponente de debate, Simonsen apresenta uma versão intermediária entre o socialismo - caracterizado pelo amplo controle do Estado sobre a economia - e o liberalismo - que pressupõe a total liberdade de trocas:

[...] não se torna necessário, como ficou exaustivamente demonstrado, escolher entre o capitalismo e o socialismo. O combate ao monopólio, o rigoroso controle das empresas de utilidade pública, a execução pelo Estado de muitos serviços públicos que vêm sendo adotados pelos governos considerados liberais nunca foram considerados inconciliáveis com o sistema econômico baseado no empreendimento particular (SIMONSEN, 2010, p.171).

Sobre a questão social e incluindo aí aquelas concernentes à educação, Simonsen se mostra mais sensível ao tema que seu adversário, defendendo em inúmeras passagens o combate ao pauperismo e investimento robusto em educação técnica:

Na enunciação dos objetivos básicos da Conferência de Teresópolis estão mencionados, por ordem de importância, o combate ao pauperismo, o aumento da renda nacional, o desenvolvimento das nossas forças econômicas, a implantação da democracia econômica e a obtenção da justiça social – objetivos que devem ser alcançados, com indispensável rapidez, através de um largo planejamento. Sem uma verdadeira revolução econômica, assim delineada e levada a efeito, não poderemos evitar, em futuro talvez próximo, dias sombrios para a ordem e a segurança do país e das suas instituições (SIMONSEN, 2010, p.137).

[...] recomenda-se ao governo federal, aos governos estaduais, às universidades, às fundações, às grandes empresas que destinem a maior parcela possível de seus recursos à criação em grande escala de escolas técnicas eficientes, à importação de professores estrangeiros especializados e capazes, ao custeio no estrangeiro da aprendizagem de profissões técnicas por milhares de jovens brasileiros preparados e selecionados e à criação de centros de pesquisas e laboratórios com o necessário aparelhamento material e superior direção técnica (SIMONSEN, 2010, p.124).

Sola (1998, p. 70) sintetiza o desenvolvimentismo defendido por Simonsen a partir dos seguintes fatores: crescimento acelerado da renda nacional, cujo polo dinâmico deveria ser o processo de industrialização; expansão e diversificação do mercado interno como motor do crescimento econômico; preocupação com as dimensões sociais do desenvolvimento capitalista no Brasil; e o Estado como centro privilegiado que estabeleceria as diretrizes para a clamada "revolução das estruturas" via novas técnicas de planejamento.

Assim, com base nos trechos extraídos que compõem os dois constructos ideacionais identificados (Modelo Liberal e Modelo Desenvolvimentista), procedeu-se à categorização do material. Cabe enfatizar que, de modo a torná-los gerenciáveis, a redução e desagregação dos dados em categorias se faz, invariavelmente, a partir de uma estrutura conceitual específica

(SCHWANDT, 2007). Munindo-se das lentes da perspectiva construtivista, entende-se aqui que a categorização é um movimento ativo, momento no qual formamos interpretações à luz de nosso repertório de conhecimentos, linguagem e orientações. Nesse sentido, os textos não têm significados únicos em si mesmos que podem ser “encontrados”, “identificados” ou “descritos” (KRIPPENDORFF, 2004; MORAES, 1999). Assim, os dados podem ser interpretados a partir de diferentes perspectivas bem como as categorias podem ser criadas e denominadas de modos variados e se prestarem a diferentes análises. Utiliza-se, assim, a Análise de conteúdo como método qualitativo de sistematização dos argumentos dos quatro documentos componentes do corpus documental. Da interação entre a investigadora e o material decorreram as seguintes categorias explicitadas no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7 - Categorização dos modelos Desenvolvimentista e Liberal

<div>Constructo Ideacional</div> <div>Análise de Conteúdo</div>	Modelo Liberal	Modelo Desenvolvimentista
Eixo	ESTADO	
Categorias	Estado Liberal/Regulador	Estado Interventor/Produtor
Descrição	<p>→ Aversão enfática à planificação, apesar de assumir a necessidade de regulamentação por parte do Estado devido a crescente complexidade das instituições e da economia. O Estado deve, então, estabelecer as regras do jogo sem, no entanto, invadir a iniciativa particular. Deriva desse entendimento forte contrariedade a empreendimentos estatais, mistos ou paraestatais;</p> <p>→ Delimitação radical entre atividades concernentes ao Estado e à iniciativa privada, sob o risco de incorrer em socialismo: o poder do Estado é utilizado aqui para preservar e favorecer a liberdade de trocas, para fomentar o progresso econômico do país; aprova-se a colaboração entre Estado e economia privada de modo que seja ação do Estado estritamente amparar a livre concorrência- assegurando respeito ao capital e aos empreendedores-, combater monopólios ou incentivar a formação (via iniciativa privada) de novas indústrias;</p> <p>→ Credita-se a depressão econômica e misérias a fatores políticos e não ao sistema econômico liberal;</p> <p>→ Associação entre regime liberal e democracia e, por conseguinte, o planejamento como caminho para regimes totalitários;</p>	<p>→ Defesa da planificação da economia brasileira, sendo o planejamento uma metodologia que visa a criação de um ambiente de segurança para o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada;</p> <p>→ Posicionamento conciliador em relação às atividades pertinentes ao Estado e à iniciativa privada, existindo um meio termo entre capitalismo e socialismo;</p> <p>→ O Estado, para além de estimular empreendimentos particulares, deve também intervir promovendo investimentos e executando atividades onde a iniciativa privada se mostra falha ou incapaz; a entrada do governo na área da indústria de base é decisiva;</p> <p>→ A utilização da propriedade privada em benefício da coletividade bem como a luta contra o pauperismo, injustiças sociais e atribulações causadas pela convicção em teses liberais clássicas, deve ser feita da planificação;</p> <p>→ Compreensão do planejamento como técnica e não como forma de governo, rompendo com a visão vinculativa entre planificação e regimes antidemocráticos;</p>
Eixo	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	
Categorias	Desenvolvimento Econômico Naturalista	Desenvolvimento Econômico Estimulado
Descrição	<p>→ Parte-se da compreensão de que o indivíduo, guiado pelo interesse próprio, contribui para o enriquecimento da nação. Sendo o capital o alicerce da riqueza das nações, é necessário, portanto, garantir tanto a atração deste quanto sua boa aplicação. Deve-se empenhar esforços na atração de capital estrangeiro e, sob pena de afugentar o capital privado e minar nossa competitividade, deve-se evitar terminantemente tanto empreendimentos que partam do Estado assim como protecionismo excessivo às empresas já instaladas. O protecionismo (a menos que moderado e temporário) e a relação estreita com entidades de classe não devem ser incitados, o que incorreria em indesejado paternalismo;</p> <p>→ Preza-se pelo mercado com livre concorrência/liberdade de troca, mobilidade dos fatores de produção, aumento da capacidade produtiva, controle da inflação e estímulo tanto à importação quanto exportação;</p>	<p>→ Relação bidirecional: a ênfase no intervencionismo decorre de modo que por ele se promova a utilização máxima da iniciativa privada; admite que em numerosos casos o regime de iniciativa privada não garante o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, sendo necessária a orientação do Estado;</p> <p>→ As iniciativas já instaladas não devem ser prejudicadas, advogando-se por protecionismo;</p> <p>→ O planejamento econômico deve promover um máximo de segurança econômica para o indivíduo;</p> <p>→ A planificação deve abranger problemas industriais, agrícolas e comerciais bem como aspectos sociais e econômicos; entretanto, a única forma de promover a escala necessária de crescimento econômico no país perpassa sua a reestruturação econômica a partir da industrialização; as</p>

	<p>→ Aponta como fator-chave para nossa expansão econômica e progresso a Produtividade: o aproveitamento dos fatores de produção – recursos naturais, mão-de-obra, capital e capacidade técnica – se faria, nesse sentido, de forma a aumentar a eficiência da produção nacional; ademais, a partir do enfoque das vantagens comparativas, aponta-se em direção à vocação agroexportadora do país;</p>	<p>entidades de classe, por sua vez, tanto relacionadas ao setor industrial quanto agrícolas ou comerciais, devem ser vistas como colaboradoras do poder público, de modo que se estabeleçam junto a elas os níveis intervencionismo do Estado; a defesa da industrialização se dá, ademais, a partir do entendimento de esta ser uma forma de libertar o Brasil da dependência de outros países;</p>
Eixo	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
Categorias	Defesa do Capital	Capitalismo humanizado
Descrição	<p>→ Apesar de elencar a saúde, educação e outros serviços de utilidade pública como função do Estado, o que interessa aqui é a geração de capital: a busca pela atração e geração de capital relega, então, papel subalterno à justiça social na hierarquia de objetivos do Estado. Não só isso: a distribuição de renda não deve ser perseguida, já que somente os ricos dispõem de sobras para alocação em investimentos.</p> <p>→ Vincula-se a ampliação de leis sociais ao socialismo; desaprova-se, então, esse tipo de política.</p>	<p>→ Preocupação equilibrada em relação a aspectos econômicos e sociais;</p> <p>→ Responsabilização das injustiças sociais, concentração de riqueza, diferenças acentuadas entre nações ricas e pobres, exploração humana como problemas gerados pelo liberalismo e que devem ser atacados via intervenção estatal;</p> <p>→ O combate ao pauperismo se faz via planificação; entretanto, a superação da pobreza se promove estatalmente via fortalecimento da iniciativa privada: é ela que assegurará uma vida digna aos brasileiros. Essa dignidade, porém, é associada à capacidade de consumo e, portanto, à participação nas engrenagens do sistema de produção capitalista.</p> <p>→ Entende-se, portanto, que somente a partir da organização dos fatores de produção é que se dará o desenvolvimento econômico e social, ansiando, a partir disso, um padrão de vida ao menos próximo daqueles mais modestos compartilhados por nações desenvolvidas.</p>
Eixo	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	
Categorias	EP para produtividade/acumulação	EP para produtividade
Descrição	<p>→ A promoção de educação técnica e profissional é central a partir do entendimento de que isso impactaria na produção. A produtividade preconizada, que indicaria padrão de vida elevado, refere-se à produtividade técnica e não à monetária; a produção deveria ser promovida tanto em relação à disponibilidade de mão-de-obra quanto em relação ao estímulo de capacidade técnica desses trabalhadores;</p> <p>→ Na relação capital X trabalho, é imperativo que o Estado não apresente animosidade contra o capital, de modo que o capital não seja afugentado pela defesa excessiva dos trabalhadores;</p> <p>→ Defesa da imigração de mão-de-obra estrangeira, do treinamento e importação de professores de outros países, criação de centros de pesquisas e laboratórios com alta capacidade técnica;</p>	<p>→ Defesa de montagem de novas escolas de engenharia, popularização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas e a intensificação do ensino profissional, incutindo robustez ao nosso aparelhamento de ensino;</p> <p>→ Associação inequívoca entre baixa produtividade e falta de técnicos, apontando a baixa quantidade de técnicos e mão-de-obra especializada como entrave a um maior surto industrial no país;</p> <p>→ As leis trabalhistas são forma de alcançar a melhoria das condições de vida dos trabalhadores;</p> <p>→ Defesa da imigração tanto com vistas a fornecer técnicos e operários eficientes quanto para incrementar o mercado interno.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Elaboradas as categorias a partir dos quatro documentos trocados pelos atores Simonsen e Gudin, convém abrir parênteses a respeito das concepções sobre educação profissional. Apesar de os atores serem firmes defensores desse elemento, este não é primordialmente enfatizado por eles em ocasião da redação das cartas analisadas devido ao fato de que já havia sido designada, no âmbito da CPE, uma subcomissão específica para lidar com o tema da Educação Técnica (outras subcomissões também foram designadas: transportes marítimos, energia elétrica e imigração).

Recorreu-se à Biblioteca da Presidência da República para a busca pelo relatório emitido por essa subcomissão, entendendo ser seu conteúdo imprescindível aos temas desenvolvidos no presente trabalho. A Biblioteca, revelando não dispor de registros da Subcomissão em seu acervo, direcionou a busca para o Arquivo Nacional vinculado ao Ministério da Justiça e Cidadania, mais especificamente ao Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN). A partir de busca pelo nome da Comissão e Subcomissão no Sistema, encontrou-se versão digitalizada do relatório. O documento abrange uma exposição preliminar, o relatório propriamente dito (datado de 24 de Maio de 1945) assinado pelo então Presidente da Subcomissão de Educação Técnica, Ignácio Manoel Azevedo do Amaral, prosseguindo-se com a apresentação dos Princípios para o Planejamento da Educação Técnica composto por cinco partes: uma primeira não intitulada, a segunda referente ao “Delineamento das articulações do Sistema Nacional de educação técnica”, a terceira direcionada a “Instalações e aparelhagens”, a quarta específica sobre “Pessoal docente” e a quinta e última versando sobre “Organização administrativa, didática e financeira”. Dada a dificuldade de acesso e levantamento de documentos produzidos por uma Subcomissão ativa por tão pouco tempo em um passado já distante, não é possível afirmar se o relatório era composto de mais partes, haja vista não haverem sido encontrados registros dessa produção.

Já de início, a redação do documento rememora os objetivos para os quais foi criada a CPE, a quem se vincula essa subcomissão: “a exploração produtiva das virtualidades de nosso território e a melhoria do homem brasileiro”, este último exigindo, por sua vez, “a promoção da industrialização e educação técnica” (AMARAL, 1945, p.1). O aperfeiçoamento das condições do trabalhador visava a “obtenção do máximo rendimento de seu trabalho”, colocando como valor precípuo a produtividade. Ademais, cita-se na exposição preliminar a ideia de “utilidade” do homem, tanto para seu interesse individual, mas principalmente para atender aos “interesses comuns da

nação brasileira”. Eleva-se, assim, a EPT ao patamar de ferramenta de promoção do desenvolvimento da nação.

Interessante notar que é a partir desse produto da Subcomissão que se estipulam princípios para o planejamento da educação técnica, antes mesmo de haver sido estipulado um Plano Nacional de educação em território nacional, o que deixa clara a importância que a questão da EPT adquiriu nesse momento no país e justamente capitaneada pela discussão contida na “controvérsia” de Simonsen e Gudín. A ideia de uma industrialização premente acaba moldando a prioridade dos *policy issues*, firmando o protagonismo da questão da educação voltada ao trabalho sobre outras questões.

Quanto ao documento, conclui-se que os conteúdos descritos nas categorias de educação profissional dos Modelos Desenvolvimentista e Liberal caracterizam em completez as diretrizes especificadas pela subcomissão em seu relatório.

3.2.3 A saída da década de 1940

Tomado conhecimento do embate ocorrido entre 1944 e 1945, estabelecidos os constructos que sintetizam as ideias estruturadas nos documentos trocados e elaboradas as categorias que agregam e representam de forma esquemática as concepções ali presentes, resta saber se alguma das percepções veementemente defendidas triunfou. Cabe elencar que o ápice do embate caracterizado pela troca das cartas foi logo esmorecido não só pela dissolução da CPE, ocorrida em razão da queda do presidente Getúlio Vargas, e do CNPIC por meio do Decreto-Lei nº 9.083, de 22 de março de 1946, mas também pela prematura morte de Simonsen em 25 de maio de 1948.

Em se tratando da prevalência de uma posição sobre outra, Gudín apresentava uma preparação claramente superior à de Simonsen em se tratando de conhecimento das teorias da ciência econômica (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010; AQUINO, 2011). Nesse sentido, sairia ele como vencedor do embate.

No nível da definição do projeto de desenvolvimento, o pensamento de Simonsen é claro, preciso e facilmente avaliável. No nível do seu conteúdo analítico, ao contrário, há uma dificuldade básica na avaliação de sua obra: seu pensamento, contrário ao liberalismo, não se assentou sobre fundamentos teoricamente trabalhados. [...] Seu pensamento pairou [...] sobre um vazio teórico, dificuldade que seu espírito predominantemente político e alheio às academias de ciências econômicas lhe permitiu simplesmente ignorar. Portanto, não usou como referencial para suas reflexões a teoria econômica, a não ser num nível bastante primário e de forma assistemática. Tinha, na verdade, pouca familiaridade com a teoria econômica e usava um raciocínio

analítico pouco definido em economia, a ponto de, por vezes, usar conceitos econômicos básicos de forma equivocada (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 87).

Contudo, muito mais que um debate meramente técnico, a disputa entre Simonsen e Gudin foi antes uma “disputa pela hegemonia entre dois projetos alternativos e concorrentes de futuro” (AQUINO, 2011, p. 213). Nesse sentido, os rumos percorridos pela história coroarão como vencedora uma versão mais próxima da defendida por Simonsen, ao menos nas décadas seguintes. O projeto de industrialização inquestionavelmente consolida-se no cenário nacional, estabelecendo-se um novo eixo dinâmico na economia do país o qual tem o Estado como protagonista do processo:

[...] o pensamento de Roberto Simonsen organizava-se através de três eixos principais. Em pelo menos dois deles — os que se relacionam ao papel do Estado e à importância do planejamento — não há como negar que estava correto: a industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social. [...] Essas tarefas, assumidas pelo Estado brasileiro, proporcionaram as condições necessárias para o ingresso do país em uma fase mais avançada do processo de industrialização [...] (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010, p. 23).

Entretanto, mediante a impossibilidade do setor de constituir internamente um departamento produtor de bens de capital, o movimento capitalista de transnacionalização do capital acaba dando contornos não previstos por Simonsen ao processo de industrialização do Brasil. Dessa forma, apesar de uma intensa intervenção estatal no recém-inaugurado ciclo de industrialização do país, o direcionamento desse processo foi ditado por grandes empresas internacionais situadas principalmente nos setores automobilísticos e eletroeletrônicos da indústria (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010, p. 24).

Tampouco previa Gudin os rumos tomados pela política econômica do período posterior ao embate por ele travado. Rejeitando, à primeira vista, o desenvolvimento industrial e sendo terminantemente contrário à intervenção estatal que acabaram, de fato, se concretizando, ao menos era favorável à entrada de capital estrangeiro no país, dentro de termos específicos.

Não obstante, ao passo que Simonsen inaugura um legado desenvolvimentista no país que perduraria por décadas, também chegaria a vez da instauração dos ideais liberais preconizados por Gudin: os anos 1990 abrangem um processo intenso de abertura comercial, desregulamentação financeira, privatização, controle do crédito e arrocho fiscal, o que acabou por resultar em baixas taxas de crescimento (TEIXEIRA;

MARINGONI; GENTIL, 2010). Arrastam-se políticas nesse sentido até o governo de Fernando Henrique Cardoso, destacando-se nesse ínterim o Plano Diretor de Reforma do Estado. Sucessor a essa fase, cita-se um modelo híbrido entre o projeto neoliberal e desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma. Nesse período, como se verá em capítulo posterior, convergem para o centro das decisões políticas ações com vistas à estabilidade monetária ao mesmo tempo em que se ampliam as políticas sociais. Entretanto, com a ascensão de Michel Temer ao poder em 2016, uma nova onda liberal é iniciada, a qual ganha ainda mais proeminência com a eleição de Jair Messias Bolsonaro à presidência da República no ano de 2019.

Essa oscilação ao longo da história do país na prevalência de ideias que pioneiramente foram articuladas por esses dois atores demonstra claramente que o debate entre essas perspectivas se renova e se desdobra em dilemas atuais do cenário nacional. Instituições carregam ideias por décadas, mesmo que seus primeiros vocalizadores já tenham falecido há muito, favorecendo a preservação e ampliação dessas concepções ao longo do tempo. Nesse sentido, entende-se que as ideias ali gestadas ecoam em decisões tomadas tanto prontamente quanto em ocasiões posteriores, conformando-se, então, um *path dependency* ideacional. Procede-se nos capítulos seguintes, então, à investigação dos ecos que as ideias aqui erigidas estabelecem na política pública eleita como carro-chefe das ações no campo da EPT nos tempos recentes: o Pronatec e sua iniciativa BSM.

4 O DELINEAMENTO DO PRONATEC E SUA INICIATIVA BSM

Como já se elucidou, busca-se jogar luz, no presente trabalho, a dois momentos importantes para o campo da EP no Brasil: o debate entre Simonsen e Gudin e as configurações que emergem a partir disso e, de outro lado, os contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa BSM. A orientação teórica que guia a pesquisa aqui desenvolvida baseia-se na compreensão da existência de um *path dependency* ideacional nesse campo de políticas. A eleição do Pronatec e sua iniciativa BSM como objeto de pesquisa se apoia no fato de esta se estabelecer como política estruturante do campo da EP no Brasil no período recente. No entanto, a ênfase dada a essa política que lança, de fato, novo estímulo ao desenvolvimento do campo, não se dá desconsiderando as políticas anteriores que vieram a se instituir nesse caminho.

Desde o ponto inicial aqui estabelecido (a criação do SENAI articulada por Simonsen), cita-se, antes da estruturação do Pronatec, o desenvolvimento de ao menos três grandes programas no campo da educação profissional, todos vinculados ao Ministério do Trabalho: o Programa Intensivo de Preparação de mão-de-obra (PIPMO¹⁹), que se conforma entre 1963 e 1982, o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), que se estende de 1996 a 2002, e finalmente o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que vigorou entre 2003 a 2011 (MONTALVÃO, 2015).

Esses programas e ações, porém, padeceram todos de problemas críticos, dos quais se destaca a pífia articulação entre qualificação e sistema educacional, a promoção de cursos sem acompanhamento ou direcionamento a ocupações passíveis de certificação, o estabelecimento de convênios com instituições pulverizadas e sem tradição na oferta de EP, a incomunicabilidade entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e, por conseguinte, ações sobrepostas ou concorrentes (CASTIONI, 2013).

Nesse âmbito é que o Pronatec se processa, pressupondo a centralização das ações, a articulação dos Ministérios, a concentração da oferta de cursos de qualificação profissional em torno das redes federal e estadual e do Sistema S e uma maior consistência e acompanhamento aos cursos oferecidos (CASTIONI, 2013; 2014).

Das mudanças efetivamente instauradas com o desenho do Programa, destaca-se aqui o excepcional rompimento com o protagonismo do Ministério do Trabalho e

¹⁹ Inicialmente denominado PIPMOI, indicando a formação de mão-de-obra direcionada à indústria brasileira, o Plano foi inicialmente planejado e executado pelo MEC. Em 1975, foi transferido para MTE, momento no qual seus cursos passaram a contemplar também os setores da agricultura, comércio e serviços, perdendo a letra I da sigla (MONTALVÃO, 2015).

Emprego em ações de educação profissional que, até então, tinha grande tradição e preferência, por seu escopo temático e expertise, no desenvolvimento destas. Essa mudança está profundamente ligada à visualização do conceito de educação e trabalho que viria a reger o Programa e sua iniciativa, como será demonstrado. Além disso, apesar de tanto o PIPMO, o PLANFOR e o PNQ, por exemplo, serem direcionados às populações mais vulneráveis, defende-se aqui que é somente com a proeminência do modelo neodesenvolvimentista e ascensão de Dilma Rousseff à Presidência da República que a aspiração de superação da pobreza efetivamente se consubstancia como *sentimento público*²⁰ a guiar as ações estruturadas. Decorre desse sentimento a centralidade que ganha, junto ao MEC, o MDS e a iniciativa BSM.

Desse modo, passa-se, a seguir, para uma aproximação ao contexto de surgimento do Programa bem como a pormenorização de suas iniciativas. Faz-se, posteriormente, o esforço de descrição dos caminhos pelo qual percorreu o PL que o institui, entendendo-se ser importante recuperar a tapeçaria de histórias em que este se envolveu no Congresso Nacional.

4.1 A conjuntura político-econômico-social de criação do Pronatec

Situando o cenário vinculado ao surgimento do Pronatec no país, necessário se faz remontar todo um arcabouço de políticas que vinham se desenvolvendo não só em território nacional, mas que compunha um rearranjo nos padrões de ação dos estados latino-americanos (MOREIRA, 2017). Assim, em um contexto de elevação da demanda externa por commodities (SINGER, 2015), a criação de janela de oportunidade para o crescimento da economia latino-americana passa a postular uma retomada da trajetória de intervenção estatal na região, demonstrando “uma maior presença do Estado na arena econômica” (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 306), o que não se traduz, entretanto, em estratégias de desenvolvimento unívocas. Reiterado, sem dúvidas, é o papel central do Estado em um processo de ruptura de trajetórias negativas e como incentivador do crescimento e desenvolvimento econômicos nessa região (FERREIRA, 2012).

Nesse sentido, aponta-se para um novo tipo de intervencionismo estatal que se diferencia dos padrões anteriores. Segundo Draibe e Riesco (2011, p. 247), essa “nova

²⁰ Como dito na seção metodológica, compondo um quarto tipo específico de ideias, os sentimentos públicos representam pressupostos normativos, suposições que influem na percepção do que é desejável ou legítimo pelo público.

estratégia não parece ser nem o mero retorno aos termos da economia política do desenvolvimentismo, nem a simples reinvocação dos princípios e orientações que pautaram a estratégia neoliberal”.

Esse novo intervencionismo é caracterizado como uma “modalidade híbrida” destinada mais à coordenação econômica do que a um Estado produtivo, dado que os esquemas de produção estatal não têm mais papel central e as vantagens produtivas são derivadas do financiamento de certas atividades produtivas que favorecem tanto a nucleação de especializações e eficiência, quanto a geração de competitividade e o favorecimento de processos redistributivos com capacidade para reverter a pobreza e dissolver as tensões históricas entre capital e trabalho (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 308).

O cerne desse modelo, intitulado neodesenvolvimentista, se situa na defesa da “adoção de uma estratégia de ‘transformação produtiva com equidade social’ que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509), focando-se nas “preocupações com a manutenção de estabilidade monetária e do crescimento e aquelas relativas à dimensão social do desenvolvimento” (FERREIRA, 2012, p. 7).

Assim, em um “momento em que a democracia se consolida e que governos progressistas assumem o poder” (FERREIRA, 2012, p. 7), cujo cenário internacional se demonstra favorável e variáveis internas como a descoberta do Pré-Sal se somam à cena, no cenário brasileiro reacende-se o debate sobre os rumos do desenvolvimento e o papel do Estado (IPEA, 2010). Há, portanto, a partir da segunda metade dos anos 2000, a percepção de uma nova atuação do Estado, cujo protagonismo passa a se dar mediante indução do mercado, evitando assumir postura explicitamente diretiva (GOMIDE; PIRES, 2014).

Essa reorientação postula um Estado formulador de estratégias de incremento do mercado interno, expandindo a demanda agregada, com políticas como a elevação dos investimentos em infraestrutura (especialmente via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)), recuperação dos planejamentos de longo prazo, investimento em uma política de elevação real do salário mínimo e expansão do crédito a pessoas físicas e à atividade produtiva via incentivos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de ações como a desoneração fiscal, estímulos à inovação tecnológica e avanços na área educacional (IPEA, 2010).

Contudo, o enfrentamento da miséria e da desigualdade social é o que caracteriza de forma mais acentuada os anos aqui especificados. Esse foi, inclusive, tomado como eixo estratégico do governo a partir da segunda metade dos anos 2000:

Com isso, o Brasil pôde conhecer uma expansão do mercado interno, através da redução das desigualdades, e da incorporação de quase 45 milhões de brasileiros às camadas médias da sociedade. [...] Nosso mercado interno, que já era expressivo, tornou-se maior que o de qualquer país europeu (IPEA, 2010, p. 12).

Assim, a questão social é tida como eixo constitutivo do modelo neodesenvolvimentista, ocupando proeminente destaque as ações com vistas à transferência de renda, promoção de serviços sociais básicos e capacitação para o emprego (BOSCHI; GAINTÁN, 2008), esta última cujo enfoque recai o presente trabalho.

Em uma análise do projeto de desenvolvimento que se colocava em curso no país, Singer (2009; 2015) caracteriza o período como a representação de um mix político no qual, fundamentalmente, a política macroeconômica segue o tripé de Fernando Henrique Cardoso - juros altos, câmbio livre e superávits elevados - mesclando-se, entretanto, a uma política de combate à pobreza, expressa por um novo tripé - a transferência de renda, a expansão do crédito e uma política de valorização do salário mínimo. Evitar-se-ia, dessa maneira, o confronto direto entre o capital e as políticas de distribuição de renda.

Nesse ínterim, críticas ao teor conciliatório das políticas do período se multiplicam. Conforme apontam Simionatto e Costa (2014), apesar do retrocesso inegável da pobreza absoluta, a concentração de renda pouco se alterou. Ações de grande vulto que compreendiam investimentos em áreas de saneamento, habitação, transporte e recursos hídricos acabavam por reiteradamente beneficiar frações da burguesia, destacando-se aquelas ligadas ao capital financeiro, agronegócio, mineração, setor energético e construção civil. Segundo os autores, o projeto da época se alternava na tentativa de agradar tanto o capital quanto as camadas mais pobres da população. Dessa forma, *pari passu* à “ampliação da política de assistência social, com os programas focalizados de combate à pobreza, ampliava-se o investimento em empreendedorismo, empregabilidade, inserção social, responsabilidade social, práticas reforçadoras da ideologia da ‘colaboração entre classes’” (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p. 72-73).

Kilduff e Silva (2019) corroboram essa visão sobre o período: as políticas sociais nesse contexto, majoritariamente compensatórias e focalizadas, se voltam ao alívio da pobreza mediante a concatenação de ações de transferência de renda e incentivo ao empreendedorismo; desvela-se, assim, a tentativa de desmobilização da classe trabalhadora bem como apaziguamento da questão social.

Qual seja a finalidade, é fato que, a partir de 2011, no esforço de consolidação e aprofundamento das políticas das políticas sociais em curso desde seu antecessor, o governo Dilma alça ao centro de seu discurso, como não antes feito com tamanha clareza e reiteração, compromisso que se reflete em toda sua administração: a superação da extrema pobreza no país. Assumido como pressuposto norteador de seu governo, esse *sentimento público* de busca pela superação da pobreza legitima as soluções propostas de modo a ligar as aspirações da população. Assim, em seu discurso de posse, Dilma assinala essa como sua prioridade:

Queridos brasileiros e brasileiras, *a luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos*. Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido. Não vou descansar enquanto houver brasileiros sem alimentos na mesa, enquanto houver famílias no desalento das ruas, enquanto houver crianças pobres abandonadas à própria sorte. O conagraçamento das famílias se dá no alimento, na paz e na alegria. *É este o sonho que vou perseguir!* Esta não é tarefa isolada de um governo, mas um compromisso a ser abraçado por toda a nossa sociedade. *Para isso peço com humildade o apoio das instituições públicas e privadas, de todos os partidos, das entidades empresariais e dos trabalhadores, das universidades, da juventude, de toda a imprensa e das pessoas de bem. A superação da miséria exige prioridade na sustentação de um longo ciclo de crescimento. É com crescimento que serão gerados os empregos necessários para as atuais e as novas gerações. É com crescimento, associado a fortes programas sociais, que venceremos a desigualdade de renda e do desenvolvimento regional* (Presidenta Dilma no discurso de posse de seu primeiro mandato, dia 01/01/2011²¹, *itálico nosso*).

Nessa lógica destaca-se a instituição do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) via Decreto nº 7292/2011, que objetivava avançar na integração e articulação de programas e ações sociais criando oportunidades que elevariam a renda e o acesso a serviços dos brasileiros em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Segundo Müller et al. (2015, p. 46), o PBSM “constitui-se na principal iniciativa governamental de promoção do acesso aos direitos sociais para parcela mais vulnerável da população brasileira no período de 2011 a 2014”.

²¹ Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>>. Acesso em: 20 de Janeiro 2020.

A estruturação do Plano se dá sob três eixos: a) garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; b) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; c) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade (BRASIL, 2016).

Conforme quadro elaborado por Paes-Souza (2013, p. 23) (vide Quadro 8, abaixo), verificam-se os programas integrantes do PBSM, explicitando-se o esforço de instauração de uma lógica intersetorial na qual as políticas públicas passariam a ser direcionadas de forma integrada. O entendimento da pobreza como multidimensional, não restrita à questão da renda, guia ações que garantiam segurança alimentar e nutricional, acesso a saneamento básico, energia elétrica, tratamento dentário, creche, moradia e inserção no mundo do trabalho, entre diversas outras iniciativas.

Quadro 8 - Programas integrantes do PBSM

<p>Eixo Garantia de Renda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Carinhoso. MDS • Bolsa Família. MDS <p>Eixo Inclusão Produtiva</p> <p>Inclusão Produtiva Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAA. MDS/MDA • Assistência Técnica. MDA • Fomento e Sementes. MDA • Programa Água para Todos. MIR/MDS • Programa Bolsa Verde. MMA <p>Inclusão Produtiva Urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulheres Mil. MEC • Pronatec. MEC • Programa Crescer. CEF, BB, BNB e Basa • Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). MTE 	<p>Eixo Acesso aos Serviços</p> <p>Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Alfabetizado. MEC • Mais Educação. MEC <p>Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidades Básicas de Saúde (UBS). MS • Brasil Sorridente. MS • Saúde da Família. MS • Olhar Brasil. MS • Farmácia Popular. MS • Rede Cegonha. MS • Saúde na Escola. MS <p>Assistência Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). MDS • Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). MDS • Centro POP. MDS • Abrigos. MDS <p>Segurança Alimentar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de Alimentos. MDS • Cozinhas Comunitárias. MDS
--	--

Fonte: Paes-Sousa (2013, p. 23).

Dentre as ações, enfatizam-se aqui aquelas desenvolvidas no eixo da inclusão produtiva urbana, englobando iniciativas de “apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária, bem como de oferta de qualificação profissional e intermediação de mão de obra que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e Previdência Social assinada” (BRASIL, 2016).

Destas, destaca-se o Pronatec (vide Figura 3, abaixo) que acabou se tornando “o carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana do PBSM” (MÜLLER et al., 2015, p. 66).

Figura 3 - O Pronatec no Plano Brasil Sem Miséria

Fonte: Elaboração própria.

Se colocando como política estruturante do campo de EPT no Brasil a partir desse novo direcionamento estatal, retoma-se a centralidade desse programa na pesquisa aqui desenvolvida por via de sua conexão com o PBSM: visando atender ao público específico dos programas de transferência de renda, estabelece-se modalidade de demanda específica dos cursos FIC e qualificação profissional: o Pronatec/BSM. Entretanto, antes de especificar em detalhes essa iniciativa, é necessário pincelar o quadro que integra o Programa, apresentando as outras iniciativas que já vinham se estabelecendo nesse campo dentro do bojo do projeto neodesenvolvimentista, o que se fará a seguir.

4.2 O Pronatec e as iniciativas que o compõe

Conforme disposto na Lei nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011 que o institui, o Pronatec tem os seguintes 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;

- 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 (BRASIL, 2011).

Sob a coordenação do Ministério da Educação (MEC), o Programa representa tentativa de “amalgamar um conjunto de iniciativas preexistentes” (vide Figura 4, abaixo) que se estruturavam a partir de lógicas próprias (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 32). Dessa forma, das seis ações que o compõem, apenas a Bolsa Formação e o Fies Técnico e Empresa foram estabelecidos em ocasião da publicação da Lei nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011 que institui o Programa.

Figura 4 - O Pronatec e suas iniciativas

Fonte: Elaboração própria.

Explicitando, então, as iniciativas que o compõem, no esforço de se estabelecerem instrumentos de fomento ao desenvolvimento da EPT, a partir de 2005 se inicia um processo de expansão da rede federal de EPT, ampliando-se a presença destas instituições por todo o território nacional. Nesse sentido, a revogação do Decreto nº 2.208 de 1997 de Fernando Henrique Cardoso que proibia a ampliação da rede federal de EPT foi essencial para a consecução desse processo. Destaca-se, assim, a Lei nº 11.892 de 2008 que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), o que resulta em um incremento considerável da rede: enquanto entre 1909 e 2002 a

rede era composta de 140 escolas técnicas no país, entre 2003 e 2016 esse número aumenta em mais de 500 novas unidades, totalizando 644 campi em funcionamento²².

Paralelo ao desenvolvimento da rede federal, os estímulos à rede estadual também foram se concretizando: criado por meio do Decreto nº 6.302 de dezembro de 2007, o Brasil Profissionalizado buscava fomentar ações de expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de EPT expandindo a oferta de cursos técnicos de nível médio.

Outra ação que passa a compor o Pronatec refere-se à Rede E-TEC Brasil, instituída desde 2007 e vinculada à Secretaria de Ensino à Distância (SEED), mas que a partir de 2011 passa a ser desenvolvida pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Promovendo a EPT na modalidade da educação a distância, a ação previa uma maior democratização do acesso aos cursos (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) atuando na produção e compartilhamento de material didático-pedagógico, estímulo à utilização de plataformas de livre acesso, fornecimento de equipamentos e laboratórios para apoio à oferta dos cursos, entre outras frentes.

Além destas, outra ação no campo se deu mediante a possibilidade de financiamento de cursos técnicos oferecidos pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem ou instituições privadas de ensino. Dessa forma, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), antes restrito ao financiamento de cursos de graduação em cursos superiores não gratuitos, passa a abranger também linhas de financiamento para cursos técnicos via a ação do Fies Técnico, além de permitir às empresas tomar parte na formação profissional e tecnológica de seus colaboradores financiando elas mesmas os cursos via Fies Empresa (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Sendo a possibilidade de financiamento dos cursos técnicos via Fies anunciada em 2011 (justamente em ocasião da instituição da Lei que cria o Pronatec), cabe destacar iniciativa anterior se empenhou no sentido de ampliar o acesso gratuito por parte dos trabalhadores e estudantes de baixa renda a cursos profissionalizantes. O estabelecimento do Acordo de Gratuidade com o Sistema S representa, desse modo, importante movimento no sentido de compelir o Sistema S à oferta gratuita; desde a sua instituição - como aqui se narrou em seção anterior - em 1942, o Sistema não via alterações em seu funcionamento, a não ser pela pequena adaptação feita via Decreto-

²² Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 17 de Janeiro 2020.

Lei nº 6246 no sistema de cobrança da contribuição que o financiava em 1944, passando esta a ser arrecadada na base de um por cento sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados (BRASIL, 1944).

Recuperando o momento de criação desse Sistema, tem-se uma conjuntura no qual a classe industrial nascente liderada pela CNI se encarrega de não só financiar como também gerir a formação profissional de seus trabalhadores. Sob as mesmas bases se estabeleceu em 1946 via Decreto-Lei nº 8.621 o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), subordinado à Confederação Nacional do Comércio (CNC), órgão sindical patronal máximo do comércio brasileiro criado há pouco, em setembro de 1945. Aliás, foi no mesmo dia de criação do SENAC que se institui o Decreto-Lei nº 8.622, que dispõe especificamente sobre a aprendizagem comercial, fixando os direitos e deveres dos comerciantes e dos comerciários (CPDOC, 2009).

Ao longo dos anos estende-se o leque das instituições que compõe o Sistema: além do SENAI e SENAC, surgem o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) em 1991, o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) em 1993 e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) em 1998, correspondendo estes ao que se convencionou chamar de Serviços Nacionais de Aprendizagem, os SNA. Paralelos a esses órgãos especificamente voltados para o treinamento profissional de seus respectivos setores, surgem também os Serviços Sociais, aqueles cuja finalidade são o desenvolvimento de ações de cunho assistencial voltadas aos trabalhadores associados.

O financiamento atual do Sistema S como um todo acaba se estruturando a partir contribuições compulsórias de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas e destinada às entidades patronais da categoria a qual pertencem. Estas, por sua vez, destinam os recursos aos SNAs e aos Serviços Sociais²³.

Fechado o parêntese sobre a evolução do sistema com o objetivo de enfatizar a construção de todo um arcabouço de instituições paraestatal que operava até então sem mínima intervenção do Estado, volta-se ao episódio no qual se engendra todo um esforço na tentativa de “republicanização do Sistema S”²⁴.

²³ A contribuição compulsória incidente sobre folha de pagamento das empresas brasileiras responsável pelo financiamento do Sistema S corresponde à porcentagem de 1% tanto para SENAI quanto para SENAC e 1,5% para o SESI, variando as alíquotas no caso das outras entidades do Sistema.

²⁴ A expressão teria sido proferida pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, segundo relata a Deputada Fátima Bezerra em ocasião de pronunciamento no dia 23 de março de 2011 no Plenário sobre a Lei 12.513 que ainda seria enviada para apreciação ao Congresso.

Nesse sentido, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, inicia em maio de 2008 debate com o Sistema S propondo mudanças nos regimentos das entidades. A ênfase do Ministro recaía na necessidade de um maior retorno do Sistema para a sociedade, haja vista que 2,5% do salário dos trabalhadores da indústria e do comércio destinavam-se a mantê-lo em contraposição a um número até então pequeno de cursos gratuitos ofertados.

A negociação do Acordo de Gratuidade se estendeu por três meses, culminando em protocolo assinado em 22 de julho de 2008 entre o MEC e Confederações Nacionais patronais. O Sistema S relutou afirmando ser a proposta do Ministro Haddad carregada de teor estatizante, o que feriria a autonomia do Sistema (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Dentre os principais pontos, o teor original da proposta do Ministro incluía a criação de um Fundo tripartite Nacional de Formação Técnica e Profissional (disciplinando a aplicação da receita que se fazia, até então, livremente por parte do Sistema), uma inversão do percentual das alíquotas recolhidas para as áreas aprendizagem e serviço social (visando maior destinação de recursos à aprendizagem), a oferta de 100% de gratuidade nos cursos profissionalizantes para trabalhadores e estudantes de baixa renda e a elevação da carga mínima de cursos FIC para 200 horas (que até então variava de 20 a 60 horas), além da exigência de prestação de contas e maior transparência por parte do Sistema.

Enfrentando forte resistência por parte do empresariado, com lobby bastante estruturado e influente, dessas demandas emplaca-se no Acordo final a reserva de dois terços dos recursos líquidos para o financiamento da gratuidade (um aumento crescente que corresponderia a 66,6% de gratuidade na oferta dos cursos), o estabelecimento da carga mínima de 160 horas para cursos FIC e a utilização da metodologia dos itinerários formativos que visam aperfeiçoamento contínuo ao trabalhador. Selam-se, então, os Acordos com o SENAI e SENAC mediante os Decretos nº 6633 e 6635 de 2008, além de firmarem protocolos de compromisso.

Delineadas as ações que compõem o Pronatec, destaca-se a última delas na subseção seguinte, que acabou se cristalizando como a mais conhecida dentre as estratégias e a de maior impacto sobre as camadas mais pobres: o Pronatec Bolsa Formação. Em contexto no qual as outras iniciativas já tinham seus contornos estabelecidos anos atrás, o advento da Bolsa-Formação, mas principalmente da modalidade de demanda específica

do BSM, se converte no principal alvo das disputas travadas no processo de tramitação do projeto de Lei que viria a instituir o Programa.

4.2.1 O Pronatec Bolsa-Formação e sua modalidade BSM

Representando a iniciativa que consubstancia de forma mais preponderante o sentimento público de superação da pobreza, a Bolsa-Formação foi criada justamente em ocasião da instituição da Lei nº 12.513 de 2011, sendo regulamentada especificamente pela Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013 e objetivando

[...] otimizar a capacidade instalada nas instituições de educação profissional e tecnológica (redes públicas federal, estaduais, distrital e municipais, Serviços Nacionais de Aprendizagem [...] e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio), para dar escala à oferta gratuita de cursos técnicos e de FIC, com recursos repassados pelo Ministério da Educação (MEC) (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 22).

Divide-se, então, em duas modalidades: estudante e trabalhador. Enquanto a modalidade estudante se foca na oferta de cursos técnicos de nível médio com pelo menos 800 horas/aula e tem como público-alvo os estudantes da rede pública, a modalidade trabalhador se concentra na promoção de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional com pelo menos 160 horas/aula e como público-alvo beneficiários do seguro-desemprego e de programas de transferência de renda do Governo Federal (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Além dos objetivos gerais do Pronatec expressos na Lei nº 12.513/2011, cabe elencar aqui os objetivos dispostos pelo MEC em Documento Referência próprios para a Iniciativa Bolsa-Formação Trabalhador:

- Promover a formação profissional e tecnológica, visando à inclusão social e à inserção de jovens e adultos no mundo do trabalho, especialmente aqueles em condição de vulnerabilidade social;
- Permitir o atendimento às demandas por qualificação apresentadas ao Ministério da Educação por outros ministérios;
- Desenvolver e difundir metodologias e recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de FIC, a recepção e o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- Consolidar o vínculo entre qualificação profissional e elevação da escolaridade;
- Utilizar os cursos FIC como instrumentos para a aproximação entre o mundo do trabalho e uma educação profissional e tecnológica voltada para o desenvolvimento profissional, a inclusão e o exercício da cidadania;

- Promover a articulação, por meio da coordenação mútua e do regime de colaboração, entre as esferas públicas em seus diversos níveis (federal, estadual, distrital e municipal), focalizando políticas setoriais que atendam às necessidades específicas dos grupos em vulnerabilidade social.
- Facilitar a reinserção, na vida civil, de praças e outros militares que estejam para se desligar do Serviço Militar (MEC, 2012, p. 9-10).

A interface com o Plano Brasil Sem Miséria, antes exposto, ocorre justamente a partir da modalidade Trabalhador: o Pronatec/BSM, sendo este ajustado entre Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o então Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome (MDS) via Acordo de Cooperação Técnica assinado em 09 de Novembro de 2011.

Assim, o Pronatec/BSM se organiza a partir do conceito de modalidade de demanda que, conforme apontam Gallindo, Feres e Schroeder (2015, p. 31), permite identificar “o perfil específico do público, definindo critérios para a composição de turmas, podendo, inclusive, estabelecer tratamento específico quando necessário”. Dessa maneira, a modalidade de demanda Pronatec/BSM estipula como público beneficiário os inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico com idade igual ou superior a dezesseis anos, tendo prioridade os cadastrados em situação de pobreza (renda familiar per capita de até R\$140) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 2014). A partir dessa iniciativa, disponibiliza-se mais de 600 opções de cursos conforme disposto no Guia Pronatec de cursos FIC. Os cursos são de curta duração e especificamente formulados a partir da compreensão de que os beneficiários vêm de uma trajetória de baixa escolaridade e que há muito estão afastados de ambientes de aprendizagem.

Já o desenho operacional do Pronatec/BSM é constituído de nove etapas, sendo estas pormenorizadas na Cartilha Pronatec/BSM (2014) elaborada pelo MDS: 1) habilitação das prefeituras municipais, no qual se estabelece o interlocutor titular e assessores a lidarem com o Programa e cadastram-se as unidades de demanda (Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), secretarias municipais, entre outros); 2) a fase de negociação, no qual o órgão municipal gestor do Pronatec/BSM negocia os cursos e vagas junto às instituições ofertantes; 3) pactuação, momento no qual, concluída a negociação de cursos e vagas, a Unidade Ofertante insere a oferta no Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SISTEC) e se inicia a divulgação e mobilização dos beneficiários; 4) etapa de pré-matrícula, realizada nas unidades de demanda e respeitando-se prioridade

daqueles com menor renda. Importante frisar que a pré-matrícula não garante participação no curso, sendo necessária a 5) matrícula, esta efetuada na unidade ofertante conforme a ordem de chegada; 6) aula inaugural, onde se ritualiza a entrada para o curso, sensibilizando tanto os alunos quanto a equipe da unidade ofertante; 7) acompanhamento dos beneficiários, onde a inserção de dados sobre frequência e desempenho além do próprio diálogo com a unidade ofertante possibilita a visualização de possíveis dificuldades para permanência no curso e consequente apoio socioassistencial; 8) articulação com políticas de Trabalho e Emprego, no qual ações de intermediação de mão de obra, empreendedorismo individual e trabalho associativo são fomentadas; 9) atividade de formatura, cuja entrega dos diplomas caracteriza outro momento simbólico de finalização do curso com sucesso e abertura à novas possibilidades.

A cartilha enfatiza as atribuições de cada ator nesse processo, entre eles a gestão municipal, interlocutores estaduais, unidades demandantes e unidades ofertantes. O repasse de recursos ocorre via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) diretamente às Unidades ofertantes, não sendo exigida contrapartida da prefeitura municipal. Entretanto, a mobilização de equipe municipal para atuar com programa é necessária.

Assim, enquanto as Unidades demandantes se referem aos Ministérios e outros órgãos da Administração Federal, além de secretarias estaduais e distrital de Educação, compõe o quadro de instituições ofertantes da Bolsa Formação o SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e as Redes Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2014). As relações de governança²⁵ contidas nesse arranjo podem ser visualizadas na Figura 5, abaixo, destacando-se o Sistema S dentro desse esquema.

Dessa forma, destaca-se que, além da ampliação de vagas e expansão das redes federal e estadual de EPT, uma terceira via de ação enfatizada pelo Pronatec sinaliza um importante aceno em direção a uma configuração institucional específica: o incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos SNA (BRASIL, 2011).

²⁵ O conceito de governança relaciona-se às conexões público-privadas que os governos estabelecem e coordenam para produzir e implementar políticas concretas (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2015).

Figura 5 - Relações Primárias de Governança do Pronatec/BSM

Fonte: Elaboração própria.

De fato, dentre o período de 2011 a 2016, os maiores ofertantes no âmbito do Bolsa-Formação (em ambas as modalidades Estudante e Trabalhador) referem-se aos SNA, como pode ser constatado na Figura 6, abaixo.

Especificamente em relação ao Pronatec/BSM, reafirma-se o papel central dos Serviços de Aprendizagem como ofertantes, com destaque para o SENAI (39%), o SENAC (33%), a Rede Federal (17%) e o SENAT (6%) em porcentagem de matrículas por rede ofertante (VARELLA et al., 2015).

Figura 6 - Percentual total de matrículas por rede ofertante do Pronatec Bolsa Formação para o período de 2011 a 2016.

Fonte: CGU, 2018.

Por fim, ressalta-se que, revelando preocupação do governo com o acesso ao programa, cria-se, ademais, o Programa ACESSUAS/Trabalho, “para fazer frente aos desafios de mobilizar e garantir que o público do Cadastro Único fosse efetivamente envolvido no Pronatec” (AMÂNCIO, 2015, p. 82). Atuando, dessa forma, juntamente com outros cursos de qualificação profissional, o ACESSUAS/Trabalho opera como programa complementar ao Pronatec/BSM (AMÂNCIO, 2015) no sentido de viabilizar equipes exclusivas para o programa:

O programa prevê o cofinanciamento para a execução de ações de articulação, mobilização e encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade ao mundo do trabalho, por meio do acesso a ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, economia popular e solidária, microempreendedorismo individual e microcrédito produtivo orientado, dentro outros possíveis (BRASIL, 2014, p. 11).

Evidenciadas as nuances do contexto de estruturação do programa em si, sua localização e as iniciativas componentes, seus objetivos e etapas, é necessário desvelar o caminho ideacional que embasou seu desenho institucional. Desse modo, clarificar-se-á, mediante as discussões ocorridas durante o processo de tramitação do projeto, que sua conformação é em muito balizada pela por ideias pioneiramente estruturadas no embate vocalizado por Simonsen e Gudin.

Nesse sentido, estende-se a próxima seção para tratar especificamente do trajeto legislativo que percorreu o PL.

4.3 A tramitação do PL

Partindo do entendimento do processo legislativo como uma “conversa institucional [...] representando ideias, interações sociais, a diversidade de identidades e os próprios incentivos institucionais” (HERITAGE; CLAYMAN, 2011, apud ROMÃO NETTO; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2017, p. 4, tradução nossa), recupera-se aqui a tapeçaria de histórias em que se envolveu no Congresso Nacional o PL que originou o Pronatec.

Nesse percurso, enfatizam-se os pronunciamentos dos envolvidos, entendendo que é no âmbito discursivo que as ideias ganham corpo e são transmitidas ao mundo (SCHIMIDT, 2008). Dessa forma, os pronunciamentos nas Comissões e em Sessão no Plenário serão elementos-chave para a compreensão das concepções que balizaram as ações dos atores políticos envolvidos. O capítulo posterior complementará a visão dos parlamentares aqui exposta à visão dos técnicos envolvidos com a formulação da política, no sentido de cruzar as perspectivas de atores em posições distintas e evidenciar as ideias que conduziram o debate. Nesse sentido, rememorando a contribuição de Kingdon (1984), mescla-se aqui a percepção de atores visíveis – o poder legislativo – com a percepção dos atores invisíveis – os servidores públicos – no processo de conformação das políticas públicas.

4.3.1 O trajeto na Câmara dos Deputados

A proposta do projeto de lei do Pronatec foi elaborada por um agrupamento de cinco ministros: o ministro da Educação, Fernando Haddad, o ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Roberto Lupi, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, a ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior e a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello. A Exposição do Motivo interministerial (E.M.I.) Nº 019/2011, documento no qual se apresenta a justificação da lei proposta, foi enviada à Presidenta Dilma e incluía uma série de pressupostos que pairavam no debate da época. Como consta, a proposição “disciplina e racionaliza diversas ações já em curso, evitando a multiplicidade e dispersão de programas e possibilitando um planejamento centralizado” (EMI nº19/MEC/MTE/MF/MP/MDS, 2011).

A premissa central que embasa a proposta é a falta/ausência de mão-de-obra qualificada disponível em um contexto brasileiro de crescimento econômico, o que,

entretanto, foi questionado pela literatura²⁶. Ademais, segundo o documento, a estratégia se alicerça não só a partir do objetivo de enfrentar os gargalos de mão-de-obra, mas também de melhorar a qualidade da educação e promover a inclusão social.

Interessante pôr em evidência que o documento sustenta a necessidade defendida de promoção de capacitação a partir do uso de evidências que comprovam deficiência no ensino regular: segundo elencam, dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) apontavam que mais de 40% dos beneficiários reincidentes do seguro-desemprego não chegaram a cursar o ensino médio, além de dados do CadÚnico que afirmavam que 52% dos membros das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família tinham quatro anos ou menos de estudo formal.

Apesar do incentivo à educação básica integrada à profissional, nota-se desde aí um descompasso entre as necessidades evidenciadas pelos dados e o enfoque estabelecido pelo PL. Nesse sentido, é possível notar ao longo do documento várias sentenças que expressam entendimentos não explicitamente sustentados no texto por dados ou evidências. As declarações, expressas como inquestionáveis, representam, portanto, juízos que refletem as concepções dos atores responsáveis pela redação do documento. Há, assim, um enquadramento específico da questão tomada como problema público mediante o qual se selecionam repertórios próprios para apresentá-la àqueles cujo apoio político é necessário.

No Congresso Nacional, o curso da proposição que estipulava a instituição do Pronatec se inicia a partir do envio por parte da Presidenta Dilma da Mensagem nº 112/2011 no dia 28 de abril de 2011 à Câmara dos Deputados, incluindo o PL em sua versão original. A mensagem estipulava a tramitação em regime de urgência²⁷, o que foi questionado por parlamentares que desejavam mais tempo para analisar a proposta. Apesar da tentativa, o regime estipulado pelo Poder Executivo foi mantido:

A decisão da presidente Dilma de não retirar a urgência do projeto tem uma justificativa muito forte. É um projeto grande, ambicioso, que visa a *capacitar 8 milhões de jovens trabalhadores* até 2014, não pode ficar dormindo. A proposta implica a qualificação de trabalhadores neste momento em que *o País vive um crescimento fantástico*, mas em que praticamente podemos dizer que *há um 'apagão' de mão de obra* (Deputado Antonio

²⁶ Para exemplo, vide Nascimento (2011).

²⁷ O regime de urgência refere-se ao tipo de encaminhamento das proposições: define o tempo em que o PL tramita nas diversas comissões, estipula que a proposição seja colocada na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, trancando a pauta da Câmara, além de permitir a dispensa de algumas formalidades regimentais. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao>>. Acesso em: 23 Janeiro 2020.

Carlos Biffi (PT/MS) para a Agência Câmara Notícias, em 06 de julho de 2011)²⁸.

Na Câmara, o PL recebeu o número 1.209/2011, sendo feita sua leitura pela Mesa Diretora no dia 29 de abril de 2011. O despacho para apreciação simultânea das comissões se deu no dia 02 de maio, sendo elas a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), a de Educação e Cultura (CEC), a de Finanças e Tributação (CFT) e a de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Apesar do desejo expresso pelo requerimento 1676/11 da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) de examinar a matéria, haja vista o envolvimento de assuntos relativos à ordem econômica nacional, o pedido foi indeferido pela Mesa Diretora, que alegou ter feito a distribuição às comissões de acordo com os termos regimentais.

A designação dos relatores das comissões foi feita como mostra o Quadro 9:

Quadro 9 - PL 1209/2011 nas Comissões da Câmara.

Comissão	Sigla	Data de designação do relator	Relator designado	Partido Político	Data de apresentação do Parecer 1 do relator	Data de apresentação do Parecer 2 do relator
Comissão de Educação e de Cultura	CEC	27/05/2011	Antonio Carlos Biffi	PT/MS	12/08/2011	17/08/2011
Comissão de Finanças e Tributação	CFT	04/05/2011	Júnior Coimbra	PMDB/TO	17/08/2011	18/08/2011
Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	CTASP	19/05/2011	Alex Canziani	PTB/PR	16/08/2011	
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	CCJC	04/05/2011	Jorginho Mello	PSDB/SC	16/08/2011	

Fonte: Elaboração própria com base na ficha de tramitação disponível no sítio eletrônico Câmara dos Deputados.

Conforme prazo regimental, foram apresentadas dezoito Emendas ao Projeto principal, conforme explicitado no Quadro 10:

²⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/217745-governo-nao-vai-retirar-urgencia-do-pronatec-diz-um-dos-relatores/>. Acesso em: 15 de Novembro de 2019.

Quadro 10 - Emendas apresentadas ao PL 1209/2011 na Câmara dentro do prazo regimental.

Nº da Emenda	Autoria	Partido	Data	Encaminhamento
1 e 2	Deputado Carlos Zarattini;	PT/SP	10/05/2011 11/05/2011	Rejeitadas;
3, 4, 5 e 6	Deputado Assis do Couto;	PT/PR	11/05/2011	Emenda 6 incorporada pelo substitutivo;
7, 8, 9 e 10	Deputado Eduardo Barbosa;	PSDB/MG	11/05/2011	Emendas 7, 8, 9 incorporadas pelo substitutivo;
11	Deputada Mara Gabrilli;	PSDB/SP	11/05/2011	Incorporada pelo substitutivo;
12	Deputado Ângelo Agnolin;	PDT/TO	12/05/2011	Incorporada pelo substitutivo;
13, 14, 15, 16 e 17	Deputado Gastão Vieira;	PMDB/MA	17/05/2011	Emenda 14 incorporada pelo substitutivo;
18	Deputado Darcísio Perondi;	PMDB/RS	17/05/2011	Rejeitada;

Fonte: Elaboração própria com base na ficha de tramitação disponível no sítio eletrônico Câmara dos Deputados.

O conteúdo das emendas especificava algumas questões ao invés de infringir grandes mudanças ou distorções em relação ao texto original. Houve preocupação em incluir o público da agricultura familiar²⁹ como prioritário (Emendas 3-6) bem como explicitar o estímulo à participação de pessoas com deficiência (Emendas 7-11). Destaca-se, ademais, a proposição que previa estender a oferta do Pronatec a cursos a distância (Emenda 12), sob a justificativa de maior democratização do acesso aos cursos, e a proposta de bolsas de intercâmbio a profissionais que trabalham em empresas de setores considerados estratégicos e que participam de pesquisas em instituições públicas de EP (Emenda 15), bem como o estabelecimento de bolsas aos professores vinculados a instituições públicas de EP, de que modo que também estes tivessem acesso a cursos de aperfeiçoamento em instituições internacionais de formação profissional e tecnológica (Emenda 17).

Além das emendas, à proposição foi apensado o PL N° 1.288 – apresentado em Plenário no dia 10 de maio de 2011 com autoria do Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN), que previa a instituição do Programa de Acesso ao Ensino Técnico (PAET³⁰) - além do PL N° 1.343 – de autoria do Deputado Laercio Oliveira (PR/SE) que previa o condicionamento do pagamento de parcelas do seguro-desemprego à comprovação de frequência em curso de qualificação profissional³¹.

²⁹ Além destes, também se especificavam os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

³⁰ Por padecer de vício de iniciativa, violando competência exclusiva do Poder Executivo e consistindo em proposição legislativa que impõe atribuições a órgãos do Poder Executivo, foi considerado inconstitucional pela CCJC.

³¹ Em análise do mérito da proposta, a CFT aponta que a proposta já se encontrava contemplada no artigo 14 da proposição principal.

Em relação ao PAET, a proposição visava criar mecanismos para incluir estudantes de baixa renda no sistema de ensino técnico e profissional por meio da concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino técnico ou profissional, com ou sem fins lucrativos. Com clara inspiração no modelo do Programa Universidade para Todos (PROUNI)³², é interessante notar convergência entre a justificativa da proposição dada pelo Deputado e os argumentos utilizados pela junta de ministros que propõem o Pronatec na E.M.I. 019/2011:

Há clara insuficiência de acesso a profissionalização e o ritmo de crescimento da matrícula ainda é insuficiente. O resultado desta equação é a falta de oferta de cérebros para os setores que demandam criatividade, ousadia e espírito empreendedor para transformar recursos em riquezas. [...] Não se consolida uma Nação forte e competitiva sem os pré-requisitos da formação do Capital Humano. Os números sugerem a necessidade de ampliar a formação técnica e profissional e fomentar a formação de profissionais em áreas chaves e centrais para o desenvolvimento (Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN) em justificação do PL 1288/2011, *itálico nosso*).

A primeira oportunidade que os deputados tiveram de se debruçar sobre a matéria e expor suas impressões ocorreu justamente em ocasião das reuniões deliberativas ordinárias das Comissões. As reuniões da CEC³³ e da CTASP ocorreram simultaneamente no dia 17 de agosto de 2011, da CCJC no dia 23 desse mesmo mês e da CTF no dia seguinte. Devido a um esvaziamento da sessão da CEC em sua reunião e necessidade levantada pela Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) de se discutir o projeto com maior profundidade e maior quórum, foi acordado que a aprovação do projeto bem como a continuidade do debate se faria na próxima sessão o que, como combinado, ocorreu no dia 24 de agosto³⁴.

Em ocasião das reuniões ordinárias de cada Comissão, os relatores apresentaram e colocaram em votação seus respectivos pareceres, documento constituído pelo relatório, a enumeração das emendas apresentadas e o voto do relator – esse abrangendo tanto a adequação quanto o mérito do PL e modificações propostas. Conforme explicitado por eles, os relatores das Comissões trabalharam integradamente no sentido

³² O Prouni, criado pelo governo federal em 2004 e vinculado ao MEC, visava à oferta de bolsas de estudos, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Semelhante a ele, o PAET visava à oferta de bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso técnico anterior.

³³ Previamente, a CEC promoveu em 26 de junho de 2011 uma aproximação preliminar dos parlamentares ao PL, com a presença do Ministro Haddad a explanar sobre o Programa.

³⁴ Menciona-se que o registro sonoro da reunião da CEC do dia 24 de agosto de 2011 foi interrompido antes da finalização da sessão, o que impediu que todo o seu conteúdo fosse analisado.

de elaborarem um relatório uníssono. Segundo o relator Carlos Antonio Biffi, “todos foram muito atuantes na busca do consenso, com o objetivo único de fazer a educação brasileira avançar” (Parecer CEC).

Surge, então, ao fim do parecer de cada relator um substitutivo consensual ao PL 1209/2011. Além dos deputados, também tiveram parte nessa colaboração, segundo consta nos pareceres, a Consultoria Legislativa da Câmara, a assessoria técnica do Partido dos Trabalhadores e entidades educacionais. Não houve especificação das entidades educacionais implicadas ou da natureza de sua contribuição e envolvimento, o que pode significar um espaço aberto a pressões e influências externas.

Outras influências também se deram a partir da realização de audiências públicas para discutir o PL. Envolvendo a sociedade civil, educadores, representantes do Sistema S e outros atores, as audiências promovidas pela CEC se estenderam por Fortaleza (11/8), Campo Grande (15/8), Florianópolis (18/8), Natal (25/8), Porto Alegre (13/9), Salvador (15/9), Vitória (20/9), Mato Grosso do Sul (19/8), entre outros locais. As audiências tiveram, entretanto, um caráter mais propagador e de divulgação do que de discussão de fato, sendo que algumas delas ocorreram, inclusive, depois de aprovado o PL na Câmara.

Mediante essas contribuições, o Deputado Antonio Carlos Biffi (PT/MS) reforça o caráter agregador de várias visões³⁵ do substitutivo apresentado em sua fala no Plenário:

[...] trabalhamos em parceria para finalizar um relatório que pudesse ser unificado entre as quatro Comissões. Esse trabalho foi feito, ouvindo, em muitas audiências públicas, o Ministro da Educação e outras autoridades. Realizamos audiências públicas em muitos Estados, e ainda estamos realizando-as. Estivemos por várias vezes no *Ministério da Educação*, debatendo com o Ministro Fernando Haddad alterações possíveis no texto. Trabalhamos com a *Casa Civil*, que em muitos momentos nos auxiliou, buscando o entendimento entre as várias emendas apresentadas em tempo pelos nossos pares e que vieram também de outras instituições, dos participantes das audiências públicas, e assim por diante. Foi um trabalho muito bom. O *Ministério do Trabalho* também participou ativamente da elaboração do texto. E nós chegamos, portanto, ao entendimento de que o texto apresentado é resultado de um amplo debate, em que se tentou acatar as

³⁵ Apesar da constante afirmação dos relatores de que todas as partes interessadas foram ouvidas, houve manifestação por parte da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) que afirma ter tido sua demanda completamente ignorada no processo. A entidade advogava por alteração no texto que obrigasse os estabelecimentos do Sistema S contratarem exclusivamente professores para atuarem no âmbito do Pronatec, tentando evitar a precarização das condições de trabalho imposta aos professores no Sistema. A proposta feita pela entidade, que não foi abraçada pelos relatores, se somou ao documento intitulado *Posicionamento da CONTEE sobre Projeto de Lei 1209/2011*, no qual apontava ser o Pronatec um projeto privatista que “não garante uma educação profissional de qualidade” (CONTEE, 2011, p.1).

solicitações, as reivindicações dos Deputados e Deputadas e também tirar dúvidas sobre a participação de entidade privada, a Bolsa FIES, a *expansão do Sistema S*, a expansão da rede estadual das escolas de ensino médio. Ouvimos os Secretários Estaduais de Educação nesse sentido. Portanto, foi um amplo debate. Embora o tempo previsto para que essa matéria tramitasse nesta Casa fosse curto, nós procuramos amplificar as oportunidades do debate (Deputado Antonio Carlos Biffi (PT/MS) em Sessão Plenária, p. 46619, *itálico nosso*).

Sobre o citado envolvimento do Ministro Haddad nessa etapa, houve registro de sua presença no dia 29 de junho na CEC no qual, segundo consta no Parecer dessa comissão, esteve presente para debater a proposição com os deputados. Na ocasião, o Ministro enfatiza a importância da proposta no sentido de consolidar uma série de ações como políticas de Estado, perenes, defendendo a rápida aprovação do PL.

Aprovados os pareceres nas reuniões deliberativas de cada uma das Comissões e acordado o substituto do PL a partir das distintas colaborações e influências, este deixou de ir à votação em Plenário por inúmeras sessões: as alegações envolviam pautas anteriores não votadas inteiramente, encerramento das sessões ou trancamento de pauta para a votação de Medidas Provisórias (MPs).

Em 31 de agosto de 2011 ocorre, enfim, a sessão de votação em Plenário³⁶. Demonstrando ânimos não tão assentados em torno da proposta como se tentava projetar, a sessão se inicia com a apresentação de requerimento para a retirada do PL de pauta. O requerimento, apresentado pelo Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) questionava questões basilares do PL:

Ora, nós sabemos que *o desemprego não está ligado só à capacitação profissional*. Isso é um sofisma. *Está ligado claramente ao problema real, que é a exploração econômica*, que é o projeto de desenvolvimento econômico e assim por diante. E, mais, eu entendo que não é possível que nós concordemos com a lógica de que cabe ao Estado qualificar mão de obra para o setor privado. Cabe ao Estado dar qualificação profissional geral a todo o povo brasileiro, e cidadania (Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) em Sessão Plenária, p. 46585, *itálico nosso*).

O questionamento levantado pelo Deputado quanto a aspectos fundamentais do desenho do Programa se fez desde a reunião deliberativa da CEC. Nessa ocasião, a Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) também tentou negociar para que discussões mais profundas e prolongadas fossem feitas acerca da temática. O apoio

³⁶ O registro taquigráfico da Sessão Plenária de votação do Pronatec encontra-se no Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVI - nº 151 - Setembro de 2011. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01SET2011.pdf#page=530>>. Acesso em: 10 de junho 2018.

dessa deputada não se sustentou, entretanto, para além daquela ocasião, haja vista acordo que seu partido, o Democratas, fez com o governo:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, *eu quero registrar o trabalho realizado pela minha querida colega de bancada, Deputada Professora Dorinha, na condução dos debates e, sobretudo, na representação que fez de toda a nossa bancada, de todo o Democratas. [...] Esse é um caminho estratégico, decisivo e fundamental para a inclusão da mão de obra brasileira no mercado de trabalho através do acesso ao conhecimento, à informação, à educação, às técnicas necessárias, principalmente nas áreas econômicas que se expandem no Brasil e que geram crescente demanda de mão de obra. Daí por que o Democratas teve a sensibilidade de promover um acordo e concordar com a votação do PRONATEC no dia de hoje. Vejam, portanto, que, quando a matéria é meritória, quando o assunto merece o aplauso e a concordância da Oposição, não há obstrução. Nós sabemos colocar os interesses mais elevados do País em primeiro lugar, exatamente para cultivar e aproveitar o debate no sentido de fazer com que a Casa aprove matérias que são importantes, que têm alcance social e que ajudam a melhorar a vida das pessoas. Mas eu queria, Sr. Presidente, registrar também que esse acordo que fizemos e que viabilizou a votação de algumas matérias passa pela garantia que foi dada por V.Exa., no dia de ontem, de que no dia 28 de setembro deste ano, no mês que se inicia no dia de amanhã, nós vamos votar a proposta de regulamentação da Emenda Constitucional nº 29³⁷* (Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA) em Sessão Plenária, p. 46650, itálico nosso).

Percebe-se, portanto, o arranjo de forças que se estabelece no intuito de conduzir a certo curso de ação, no caso, a votação imediata do PL que instituiu o Pronatec.

Na sessão no Plenário o requerimento de retirada de pauta foi rejeitado por unanimidade, prescindindo até mesmo do apoio da Deputada Dorinha.

Proceder-se-ia, assim, à discussão da matéria, na qual seriam listados argumentos contrários e favoráveis à proposição. Depois de alguns poucos pronunciamentos, surge, entretanto, requerimento³⁸ solicitando o encerramento da discussão e encaminhamento para a votação. Constata-se, novamente, a tentativa de aligeiramento do processo, evitando-se a discussão aprofundada dos termos da proposição em jogo. Alegando que o Plenário já estaria suficientemente “maduro” para votar o projeto (Deputado Alessandro Molon (PT/RJ), em Sessão Plenária, p. 46590), encerrou-se ali mesmo, com exceção da apresentação de emendas, a possibilidade de adição de novos argumentos ao debate.

³⁷ A Emenda Constitucional nº 29, cuja regulamentação defendia o DEM, visava assegurar recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

³⁸ O requerimento foi apresentado pelos Deputados André Figueiredo, 1º Vice-Líder do PDT; Gorete Pereira, Vice-Líder do Bloco Parlamentar PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL; Renan Filho, Vice-Líder do PMDB; Artur Bruno, Vice-Líder do PT; Simão Sessim, Vice-Líder do PP; Ratinho Júnior; Líder do PSC; Jovair Arantes, Líder do Bloco Parlamentar PSB, PTB, PCdoB.

Decorre em seguida a apresentação das emendas de Plenário. Assim, além das dezoito emendas antes citadas, somam-se outras dezenove novas emendas, totalizando trinta e sete, conforme explicitado no Quadro 11:

Quadro 11 - Emendas de Plenário apresentadas ao PL 1209/2011 na Câmara.

Nº	Autoria	Partido	Data	Encaminhamento
19	Deputado Diego Andrade;	PR/MG	31/08/2011	Rejeitada;
20	Deputados Ângelo Agnolin e outros;	PDT/TO	31/08/2011	Rejeitada;
21, 22, 23, 24 e 27	Deputados André Figueiredo e outros;	PDT/CE	31/08/2011	Rejeitadas;
25 e 28	Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e outros;	DEM/TO	31/08/2011	Emenda 28 aprovada;
26	Deputados Otavio Leite e outros;	PSDB/RJ	31/08/2011	Aprovada
29 e 37	Deputada Carmen Zanotto e outros;	PPS/SC	31/08/2011	Emenda 37 aprovada;
30 a 36	Deputados Rubens Bueno e outros;	PPS/PR	31/08/2011	Rejeitadas;

Fonte: Elaboração própria com base na ficha de tramitação disponível no sítio eletrônico Câmara dos Deputados.

Sobre o conteúdo das emendas de Plenário, destaca-se que o estabelecimento de cotas para investimento nas regiões norte e nordeste foi levantado (Emenda 28), sendo esta pauta, inclusive, objeto de intensa discussão em Plenário. Outras emendas se direcionavam a leis com incidência na matéria, como a tentativa de reversão da destinação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Pronatec (Emenda 21), que não avançou, ou a extensão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) a cursos à distância (Emenda 20), que também foi rejeitada.

Cabe ainda lançar luz ao conteúdo das emendas de número 27 e 37. A emenda 27, proposta pelo Deputado André Figueiredo (PDT/CE), previa um maior envolvimento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no Pronatec, estipulando que os cursos de qualificação profissional passassem a ser relacionados por esse Ministério e não pelo Ministério da Educação (MEC).

Nós estamos falando de um programa importantíssimo para o povo brasileiro que versa sobre vários assuntos e várias metodologias de qualificação profissional, boa parte delas voltadas ao ensino técnico profissionalizante que, claro, é uma atribuição do Ministério da Educação. Mas quando estamos falando em qualificação profissional, em beneficiários do Bolsa Família, em pessoas que estão sem emprego, em pessoas que não têm sequer o ensino fundamental, nós não podemos excluir o Ministério do Trabalho e Emprego desse processo de discussão, desse processo de verificação dos cursos acima de 160 horas/aula. Nós não podemos, num momento como este, esquecer que existem dois grandes programas de qualificação no Ministério do Trabalho e Emprego: o PROJOVEM Trabalhador e o Plano Setorial de Qualificação – PLANSEQ, que versa sobre qualificação em várias atividades econômicas, em vários arcos ocupacionais. *O Ministério do Trabalho e Emprego precisa ser ouvido nesse processo de discussão.* O Ministério da Educação entende de ensino técnico-profissionalizante. Mas inserção no mercado de trabalho...

As vocações de cada região estão previstas no Plano Nacional de Qualificação [...] *Estamos apelando a todos os Parlamentares para que possamos incluir o Ministério do Trabalho e Emprego.* Onde se menciona qualificação profissional, estamos falando de qualificação profissional de pessoas de baixa renda, voltadas à inserção no mercado de trabalho. *Quem tem esse conhecimento não é o Ministério da Educação, mas o Ministério do Trabalho e Emprego* (Deputado André Figueiredo (PDT/CE) em Sessão Plenária, p. 46648, *itálico nosso*).

No entanto, a tentativa do Deputado André se fez infrutífera, o que só reforça a informação de que adviria da Casa Civil orientação categórica de que toda a gerência do Pronatec deveria se dar no âmbito do MEC (E4).

Já a emenda 37 defendia a estipulação de critérios de qualidade para as entidades privadas sem fins lucrativos de ensino que desejavam receber recursos do Pronatec. A questão da qualidade dos cursos foi, portanto, objeto de preocupação parlamentar, haja vista o extenso rol de entidades aptas a participarem da oferta dos cursos:

O art. 8º estabelece que o Pronatec poderá ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos no termos da legislação vigente. No entanto, não há nenhuma referência a qualidade dessas entidades. Poderemos ter recursos públicos sendo direcionados para entidades sem a mínima condição de ofertar uma educação de qualidade ao cidadão brasileiro. Apresentamos, portanto, emenda saneadora com o objetivo de obrigar ao Poder Executivo a estabelecer critérios de qualidade para as entidades privadas sem fins lucrativos de ensino que desejam receber recursos do Pronatec (Deputada Carmen Zanotto, Emenda 37).

Prosseguiu-se, então, ao oferecimento de parecer às emendas de Plenário por parte dos relatores, cuja orientação aconselhou pela rejeição global destas. Passa-se, em seguida, para a votação do substitutivo apresentado pela CEC³⁹, ressalvados os destaques. O substitutivo foi lido na íntegra e, após sua aprovação e votadas as emendas de Plenário (todas rejeitadas ressalvados os destaques), inicia-se a votação dos destaques. Ao todo foram cinco destaques⁴⁰, havendo a tentativa não aprovada de inclusão de mais um destaque⁴¹ pós-prazo regimental.

³⁹ Conforme disponível na ficha de tramitação do PL 1209/2011, contata-se a existência de três versões diferentes do substitutivo da CEC: uma primeira versão incluída no primeiro parecer do relator; a versão 2 que apresenta pequenas divergências em relação ao primeiro, apresentada no segundo parecer do relator; uma terceira versão, adotada pela CEC em razão dos destaques aprovados em reunião deliberativa no dia 24 de agosto de 2011 e modificações propostas pelos próprios relatores. No momento ali narrado na Sessão Plenária, a versão lida e votada é a primeira.

⁴⁰ Os destaques referiam-se às Emendas de Plenário nº 26, 27, 28, 37 e o Art. 8º do substitutivo.

⁴¹ A tentativa de inclusão de destaque versava sobre a possibilidade de reservar porcentagem de cursos oferecidos no Pronatec ao público feminino.

Salienta-se aqui o Destaque nº 3 referente à emenda 28, que previa a estipulação de percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros para as regiões norte e nordeste. O destaque, que já tinha obtido parecer pela rejeição por parte dos relatores, causou bastante comoção no Plenário, mobilizando diversos argumentos em defesa dessas regiões:

Fazemos esse apelo a todos os Deputados do Norte e Nordeste e, de uma maneira especial, aos Deputados que acreditam no *papel da educação para a correção das desigualdades*. Não podemos olhar os desiguais de uma maneira única. A situação é diferente, *as carências regionais existem*. Temos de entender que as Regiões Norte e Nordeste precisam de uma atenção diferenciada nos programas de formação, no caso do PRONATEC (Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) em Sessão Plenária, p. 46650, *itálico nosso*).

[...] eu gostaria de solicitar a todos os Deputados do Norte e do Nordeste... Todos nós sabemos que *a desindustrialização, principalmente do Nordeste, é muito grande por falta de profissionalização*. Então, nada mais justo do que, nós, Deputados do Norte e do Nordeste, apoiarmos essa emenda em que o PR está pedindo, por unanimidade, que 30% do PRONATEC sejam destinados ao Norte e ao Nordeste (Deputada Gorete Pereira (Bloco/PR/CE) em Sessão Plenária, p. 46667, *itálico nosso*).

[...] de fato, a Região Nordeste tem um número *menor de estabelecimentos públicos de nível técnico*. [...] Então, penso que estaremos fazendo bem aos brasileiros e *tentando restabelecer o espírito da Federação* na Câmara dos Deputados [aprovando o destaque] (Deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) em Sessão Plenária, p. 46668, *itálico nosso*).

Depois de inúmeros pronunciamentos em defesa da emenda, os líderes dos blocos acabaram por liberar os deputados entendendo que votação contrária à emenda por parte de parlamentares eleitos justamente para representar essas regiões seria, de fato, um contrassenso. Nota-se, portanto, que a mobilização de determinados argumentos, como a condição de desigualdade regional em que encontram norte e nordeste, sua desindustrialização e concentração da camada mais vulnerável, acabou revertendo orientação já praticamente fechada de rejeição da emenda. Estabelece-se, em algum grau, um “imperativo de reforma” conforme conceitua Béland (2009), a partir do qual se enquadra a questão, constrói-se um repertório com a utilização de símbolos e representações e apela-se para a amplificação de certo valor, no caso, o pertencimento à região.

Por fim, merece ênfase o Destaque nº 4, que propõe a alteração do artigo 8º do substitutivo, preteando a exclusão das entidades privadas sem fins lucrativos do rol de ofertantes do Pronatec. Apresentado pelo Deputado Onix Lorenzoni (DEM/RS), o destaque é especificamente direcionado às ONGs, instituições essas que, segundo ele,

abririam margem à corrupção e desqualificação da oferta de cursos no âmbito do Pronatec:

Nesta matéria de alta relevância para o País, em que o Brasil faz uma opção pelo estímulo ao ensino técnico e tecnológico, é vital – e nós temos estruturas suficientes, quer na área pública, quer na área privada –, para atender à demanda da formação de nível médio, não abrir mais uma vez a larga porteira para convênios com organizações não governamentais inclusive sem tradição na área e que, por essa razão, podem ser uma nova fonte de desvio de dinheiro público. [...] O projeto já contempla todas aquelas instituições que historicamente estão vinculadas ao processo de educação no Brasil, não havendo nenhuma necessidade de abriremos a porta para a corrupção continuar existindo, no desvio do dinheiro público (Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS) em Sessão Plenária, p. 46684).

Os comentários e votos acerca desse destaque, entretanto, se ativeram ao fato de que, como constava, o artigo alvo de proposta de alteração também englobava o Sistema S. Nesse sentido, as manifestações ponderaram para a defesa de continuidade do Sistema S como ofertante, votando-se, então, pela manutenção da redação do artigo.

Quero lhe dizer, Deputado Onyx, que muito me entristece ouvir V.Exa. usar da tribuna e jogar no mesmo pacote de lama *um conjunto de instituições altamente respeitadas*. Primeiro, *esse texto trata de atender o Sistema S, que é o lado social das empresas privadas do Brasil*. Esse texto trata de acatar também entidades ligadas a instituições religiosas. Por quê? *Porque o alcance desse programa é tamanho que o Estado brasileiro precisa envolver outros entes que não apenas aqueles do serviço público da Prefeitura, do Estado ou da União*. É inaceitável esse tipo de destaque com base nesse tipo de argumento. Portanto, a responsabilidade do alcance desse projeto é manter o texto como está, Sr. Presidente, atendendo, sim, a um conjunto de instituições altamente respeitáveis deste País que contribuem muito para o sucesso das políticas públicas (Deputado Sibá Machado (PT/AC) em Sessão Plenária, p. 46685, *italico* nosso).

Reconhecemos o valor para o Brasil do Sistema S, que dá uma importante colaboração para a qualificação profissional, resolvendo definitivamente um grande problema do nosso País (Deputado Laercio Oliveira (Bloco/PR/SE) em Sessão Plenária, p. 46685).

[...] o SENAI, o SENAC, que foram entidades que mantiveram o Brasil com estrutura no ensino profissionalizante quando neste País, de 1935 a 1985, não se construiu uma escola técnica. Quem mantinha era o SENAI, o SENAC, o Sistema S, que é um exemplo para todos nós de uma estrutura bem formada e bem encaminhada (Deputado Simão Sessim (PP/RJ) em Sessão Plenária, p. 46686).

Um programa com essa abrangência, com essa necessidade que o País tem, não pode prescindir de entidades que possam auxiliar no desenvolvimento desses cursos de qualificação. O Sistema S tem tido um papel muito importante. Entidades sem fins lucrativos também. Nós não podemos generalizar. Aquelas que são picaretas, temos, sim, que denunciar, temos que levar à Justiça, ao próprio Ministério Público. Mas nós temos inúmeras entidades no Brasil que prestam relevantes serviços à sociedade brasileira (Deputado Alex Canziani (Bloco/PTB/PR) em Sessão Plenária, p. 46686).

[...] quem sabe fazer ensino profissional neste País é o Sistema S. E o faz desde a década de 40. Enquanto nós patinamos, o Sistema S faz muito, e muito bem, ensino técnico. O Governo se aproximou do Sistema S há mais de 2 anos. Fizemos uma parceria, que não veio para esta Casa, mas tem dado bons resultados. Portanto, não há nenhuma razão para dispensar o Sistema S num projeto que é fundamental para o País (Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) em Sessão Plenária, p. 46688).

Excetua-se, nesse íterim, justamente a fala do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) que, representando seu partido, se mantém expressamente contra a transferência de recursos públicos ao setor privado:

[...] o PSOL, coerente com o voto que fez contra o projeto de lei, que não quer transferir recurso público para o setor privado porque entende que a expansão com qualidade só é possível no setor público e que exige inclusive que se faça um balanço do Sistema S e que se pare de transferir recursos para os empresários dizerem que são benfeitores entende que essa emenda... Na verdade, nós vamos trabalhar com dinheiro do PRONATEC para *expandir o ensino público com qualidade*. Nós sabemos que a rede privada de ensino nesse setor não tem qualidade [...]. Transferir mais recursos para o Sistema S e para entidades privadas nessa área, que são inclusive de baixa qualidade. Em vez de expandir o ensino técnico tecnológico, usar o dinheiro público para isso é um erro grave. Por isso, esse tipo de parceria sem controle, sem fiscalização, transferindo recurso público para o setor privado não interessa como política pública. [...] nós não devemos tolerar que ao pobre se dedique uma escola pobre. Nós tínhamos uma rede de ensino técnico e tecnológico da melhor qualidade. Nós defendemos a expansão da rede de ensino técnico e tecnológico. Aqui o que se está fazendo aqui é a transferência de recurso público para o setor privado, aos montes, sem fiscalização, sem controle, numa parceria que, na minha opinião, rebaixa o nível do ensino técnico (Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) em Sessão Plenária, p. 46586-87, *itálico* nosso).

Evidencia-se, portanto, que o Sistema S tem forte apelo dentre os parlamentares, ressalvada a oposição do PSOL. Esse apelo não é inequívoco, entretanto: o último destaque, que foi aprovado, recupera justamente a Emenda 37 antes citada, que versava sobre a necessidade de definição de critérios mínimos de qualidade para a participação de entidades privadas no Pronatec.

Nós queremos a parceria com o Sistema S. Queremos. Mas queremos que esses cursos [...] tenham qualidade (Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) em Sessão Plenária, p. 46688).

Encerrada a votação dos destaques, procede-se à leitura da redação final e submissão dos votos. No entanto, a leitura da redação final do PL, como consta nas notas taquigráficas da Sessão Plenária, evidencia um equívoco importante do processo legislativo ali registrado: enquanto o documento anteriormente votado e aprovado na Sessão Plenária referia-se à primeira versão do substitutivo apresentado pela CEC, na leitura da redação final procedeu-se à apresentação de outra versão do substitutivo. Essa

nova versão era fruto da reunião deliberativa da CEC ocorrida no dia 24 de agosto de 2011 no qual, por conta dos destaques que ali foram aprovados, gerou-se modificação do documento. Atualizado, o substitutivo passava a incluir não só as proposições expressas nas Emendas nº 13 (que incluía como público prioritário do Pronatec o estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral) e nº 15 (que concedia bolsas de intercâmbio a profissionais de empresas colaboradores de pesquisas realizadas em instituições públicas de EP) que tinham sido aprovadas em destaque, como também alterações acordadas entre os próprios relatores⁴², das quais aqui se ressalta a concessão de autonomia aos SNA para a criação e oferta de cursos e programas de EPT. Dessa forma, o teor das emendas de nº 13 e 15 bem como as modificações acordadas entre os relatores não foram discutidas em Plenário.

Levanta-se, nesse sentido, possíveis impactos que a divergência entre as versões⁴³ do substitutivo votado pode ter causado: tanto a emenda de nº 15 mas principalmente a questão da autonomia concedida aos SNA geraram inúmeras manifestações contrárias nas sessões deliberativas das Comissões em que foram levantadas. Dessa forma, a leitura da versão atualizada já na primeira vez em Sessão Plenária poderia fazer com que os parlamentares repassassem o conteúdo ali circunscrito e eventualmente propusessem emendas supressivas ou modificativas⁴⁴.

⁴² Das alterações provenientes não de emendas propostas mas de acordo entre os próprios relatores, além da inserção dos SNA no Sistema Federal de Ensino e sua consequente equiparação aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em termos de autonomia para a criação de cursos incorporada como art. 20 do PL1.209/2011, soma-se a previsão de articulação do Pronatec com o Sistema Nacional de Emprego, incorporada como inciso IX do Art. 4º; a inserção da expressão “registrada ou declarada” ao inciso I, Art. 8º da Lei 7.998/1990, que auxilia na definição de critérios mais objetivos para determinar a qualificação do empregado, para fins de cancelamento do seguro-desemprego; o aprimoramento das disposições legais relativas à concessão de bolsas para os trabalhadores da área da saúde, a partir de alteração dos Arts. 15 e 16 da Lei 11.129/2005; a exclusão, do salário de contribuição, das parcelas referentes a bolsas de estudos que visem à educação básica de empregados e seus dependentes, desde que vinculadas às atividades desenvolvidas pela empresa, mediante alteração do Art. 15 da Lei 8.212/1991.

⁴³ A apresentação de dois pareceres diferentes (e de dois substitutivos com divergências anexados aos pareceres) pelo relator da CEC causou movimentação já em ocasião da reunião deliberativa da Comissão: “E reforço minha preocupação com a autonomia [concedida aos SNA] do Art. 20 que não estava no relatório inicial. *No relatório assinado pelo Biffi não constava e agora no relatório já lido na última semana e de hoje também o Sistema S passa a integrar o Sistema Federal, não tendo necessidade de pedir autorização, fica à sua vontade criar cursos e expandir no país. Acho que é um cheque em branco que eu não daria*” (Deputada Dorinha (DEM/TO) em reunião deliberativa da CEC no dia 24 de agosto de 2011).

⁴⁴ Em reunião deliberativa da CFT ocorrida no dia 24 de agosto de 2011, apresentaram-se destaques supressivos do Art. 20, que versa justamente sobre a autonomia concedida aos SNA, bem como tentativa de supressão do Art. 8º que abria margem para a participação de entidades privadas sem fins lucrativos no Pronatec. Encaminhando contrariamente aos destaques, o Deputado Pepe Vargas (PT-RS) defende que se conservasse a redação dos artigos ao menos até a Sessão Plenária, onde poderia ser feito um debate mais profundo, o que não aconteceu.

Pode-se especular, ademais, que a leitura da versão atualizada somente no final da votação da matéria foi proposital e com o intuito de evitar a extensão da discussão, aligeirando, assim, o processo de aprovação do PL.

Como seja, a redação final lida foi aprovada sem objeções, sendo assinada pelo deputado Jorginho Mello (PSDB/SC), relator da CCJC. A matéria seguiu, assim, para o Senado Federal.

4.3.2 O trajeto no Senado

Aprovado na Câmara, o PL foi recebido no Senado no dia 06 de setembro de 2011. Havendo a leitura do PL na íntegra em Sessão Plenária no dia 08 de setembro, nesta mesma data o projeto foi despachado para apreciação simultânea das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Educação, Cultura e Esporte (CE). Ao invés da designação de um relator específico para cada uma das Comissões, a Senadora Marta Suplicy (PT/SP) acaba assumindo a posição como única relatora.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas vinte e sete emendas ao projeto, como se explicita no Quadro 12.

Quadro 12 – Emendas apresentadas ao PL 1209/2011 no Senado dentro do prazo regimental

Nº	Autoria	Partido Político	Data	Encaminhamento
1	Senador Francisco Dornelles;	PP/RJ	13/09/2011	Rejeitadas em Sessão Plenária no dia 18/10/2011;
2	Senador Sérgio Souza;	PMDB/PR	15/09/2011	
3 a 13	Senador Randolfe Rodrigues;	PSOL/AP	16/09/2011	
14,15, 16	Senador Cristovam Buarque;	PDT/DF	16/09/2011	
17 a 27	Senadora Marinor Brito;	PSOL/PA	16/09/2011	

Fonte: Elaboração própria com base na ficha de tramitação disponível no sítio eletrônico do Senado Federal.

As emendas do Senado, apesar de serem todas rejeitadas em Sessão Plenária, perfazem conteúdos bastante interessantes do ponto de vista do embate de ideias que ali se travava. Seu teor se resumiu fundamentalmente a duas linhas pretendidas: flexibilizar a entrada de entidades privadas como ofertantes no Pronatec de um lado e de outro justamente reforçar o caráter público da oferta do Pronatec, inviabilizando a possibilidade de destinação de recursos a entidades privadas. O embate se materializa a partir de diferentes argumentos expostos nas justificativas das emendas:

A Constituição Brasileira assegura, em seu Artigo 206 [...] pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. O Artigo 209 afirma também que "O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público." A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) reafirma esses princípios [...]. Não há razões para se restringir que as organizações que são legalmente constituídas com fins econômicos fiquem à margem do Programa (Justificativa da Emenda nº 1 apresentada pelo Senador Francisco Dornelles (PP/RJ)).

[...] mais que o caráter empresarial ou assistencial da instituição privada que desejar participar do PRONATEC, devemos nos concentrar no tipo de benefício que trará a essa política pública e na qualidade do ensino ofertado. Ademais, a admissão da possibilidade de todas as instituições educacionais, com ou sem finalidade lucrativa, no PRONATEC, acrescentará ao Programa milhares de instituições, especialmente nos pequenos e médios municípios brasileiros, que poderão ofertar cursos para trabalhadores que, sem essas instituições, estarão novamente aliçados de acesso a cursos de formação técnica e tecnológica (Justificativa da Emenda nº 16 apresentada pelo Senador Cristovam Buarque (PDT/DF)).

Contrário a essa perspectiva se estabelecem as emendas do Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), as quais se somam às emendas propostas pela colega de partido Senadora Marinor Brito (PSOL/PA), a maioria cujo conteúdo incide em sobreposição às propostas feitas pelo parlamentar Randolfe. As Emendas previam, de antemão, a exclusão dos SNA do Pronatec, impedia-os de serem contemplados em alguma ação do programa além de prever a exclusão da possibilidade de uso do FIES para custear cursos de natureza técnica ou profissional. Nesse sentido, segundo o Senador Rodrigues haveria a necessidade de “conformar o Pronatec em uma política pública de fomento a expansão da rede de formação profissional e tecnológica nas redes públicas federal, estadual e municipal, reforçando assim a educação como direito do povo e obrigação do Estado Brasileiro” (Justificativa da Emenda nº 3 apresentada pelo Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP)). A ponderação do Senador enfatiza, ademais, o fato de que seriam os mais pobres a sofrer com a oferta privada:

A carga tributária altíssima não condiz com o abandono por parte do Estado de suas obrigações e o repasse destas para as famílias brasileiras. Os dados censitários mostram que as famílias que podem pagar pela educação de seus filhos já o fazem em nosso país. O segmento que está fora da escola ou que só possui acesso ao ensino médio propedêutico é composto pelas famílias que possuem poucas chances de financiar de forma direta a educação. [...] podemos facilmente concluir que abrir a possibilidade de expansão do financiamento estudantil para o ensino profissionalizante é sobrecarregar os estratos mais pobres e médios, os quais são os que mais pagam tributos em termos proporcionais a renda [...] (Justificativa da Emenda nº 4 apresentada pelo Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP)).

Sobre o PL em discussão, o Senador associa ainda os resultados pretendidos ao sistema instaurado no Chile que, segundo ele, não foi benéfico à população:

Em boa parte de seu conteúdo [PL1209/2011] versa sobre o financiamento público para que a iniciativa privada preste o serviço, ou seja, contraria a proposta aprovada pela CONAE e o princípio constitucional inscrito no artigo 206 da Carta Magna. Este caminho foi exaustivamente aplicado no Chile e hoje aquele país colhe os amargos frutos: alto endividamento das famílias com a educação dos seus filhos, elitização de algumas escolas e precarização da maioria da rede pública secundária. A desigualdade social e regional se aprofundou naquele país [...] (Justificativa da Emenda nº 3 apresentada pelo Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP)).

Entretanto, em uma reviravolta, a previsão expressa nas Emendas nº 3 e 4 de exclusão dos SNA do Pronatec é revertida pelo Senador na redação da Emenda nº 12, na qual ele passa a aceitar a incorporação do Sistema S na rede federal de ensino:

A presente emenda aceita a incorporação do Sistema S na rede federal de ensino, mas garante tratamento isonômico com os demais setores privados, ou seja, garante que o mesmo seja regulado pelo poder público (Justificativa da Emenda nº 12 apresentada pelo Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP)).

Apesar de reforçar a necessidade de submissão dos novos cursos abertos no âmbito dos SNA a normas advindas da União, o que limitaria em algum grau a autonomia dessas entidades, essa emenda apresenta clara mudança de posição. Não há possibilidade de recuperar o que causou essa alteração de postura. Pode-se especular que o Senador Rodrigues (PSOL/AP), ao perceber que a participação dos SNA era ponto incontestado na estipulação do Pronatec, resolveu lançar mão de emenda que, por mais que não excluísse os Serviços do Programa, restringiria sua autonomia ao criar cursos e programas de EPT. A mudança por outros motivos, como influências diversas em favor dos SNA, por exemplo, não apresenta coerência, haja vista que o PSOL estabeleceu firme posição em favor da oferta pública no Pronatec desde a tramitação na Câmara com a defesa do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP).

Oscilando entre a defesa do público e do privado na oferta do Pronatec se encontra também a posição do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF) que, enquanto em uma emenda prevê a ampliação da participação das entidades privadas no Pronatec pretendendo incluir também aquelas com fins lucrativos, em outra estipula a extensão do rol de ofertantes via inclusão de entidades sindicais de trabalhadores. A justificativa que o leva a propor a inclusão dos sindicatos nesse processo, entretanto, não parte do princípio de equalizar viés público e privado na empreitada de cursos do Pronatec mas

sim de que estas seriam somente mais um grupo de entidades com potencial para formar quadros de trabalhadores com maior produtividade.

Aliás, parte justamente de uma entidade representante de trabalhadores o envio de correspondência ao Senado no dia 20 de setembro de 2011 contestando o Pronatec e suas implicações. O ofício 332/2011 elaborado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e intitulado “Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional” já de prontidão demonstra insatisfação por considerar que esta e outras entidades educacionais e representantes de trabalhadores foram excluídas do debate oficial sobre o Pronatec.

Versando sobre aspectos fundamentais do PL, a CNTE aponta as seguintes deficiências do Programa proposto:

- a) “Não dimensiona o papel do Estado na oferta pública e gratuita de educação profissional técnica de nível médio”, deixando em aberto a quantidade de unidades que serão inauguradas na rede federal de educação profissional e tecnológica, o volume de recursos da União que será destinado à expansão das redes estaduais, o número de estudantes que terão acesso a essas redes públicas e qual seria a matriz pedagógica da formação proposta;
- b) “Flexibiliza o compromisso do Estado para com a oferta da educação técnica de nível médio e estimula a reserva de mercado educacional”, criticando, sobretudo, as novas iniciativas do Fies Técnico e Fies Empresa;
- c) “Contrapõe o Acordo de Gratuidade com o Sistema S”, afirmando que, com o recebimento de recursos públicos provenientes da Bolsa-Formação Trabalhador, o objetivo do Acordo de Gratuidade não se concretizaria, podendo haver sobreposição das ações com acréscimo na receita líquida do Sistema S sem o devido controle;
- d) “Inibe a expansão de instituições públicas de formação técnica e tecnológica compromissadas com a formação cidadã”, defendendo a aplicação de recursos públicos exclusivamente em escolas públicas;
- e) “Fomenta o reducionismo curricular da formação para o trabalho”, apontando que o PL acaba por desprezar as premissas curriculares e o

papel social da formação dos trabalhadores estabelecido no Decreto 5.154/2004 e na Lei 11.741/2008;

- f) “Condiciona o trabalhador, assistido por seguro-desemprego, a vínculo empregatício sem direito de escolha”, criticando, no bojo do Pronatec, dispositivo que prevê o cancelamento de assistência ao trabalhador desempregado no caso de recusa, por parte deste, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior (art. 14 do PL 1.209/2011), além da criação de condicionalidade para a liberação das parcelas do seguro-desemprego: a comprovação de frequência a cursos de qualificação profissional.

Na defesa por uma “educação profissional sob os desígnios do art. 205 da Constituição, quais sejam: *visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*, conferindo maior robustez ao processo de desenvolvimento inclusivo e sustentável do Brasil” (CNTE, 2011, *itálico do autor*), a CNTE encerra sua correspondência com um apelo ao Senado para que os pontos sejam sanados e na defesa por um debate mais participativo.

A correspondência, que em um primeiro momento foi anexada às folhas do processo, acabou sendo posteriormente desentranhada da autuação. Não há menção sobre os pontos levantados pela CNTE na sessão de votação do Pronatec, o que indica que o documento não reverberou ou repercutiu da maneira esperada na Casa Legislativa⁴⁵.

Seguindo o percurso legislativo, a apreciação da matéria em sessão no Plenário se dá no dia 18 de outubro 2011⁴⁶. A partir de requerimento apresentado pelo Senador Romero Jucá (PMDB/RR), inverte-se a Ordem do dia decidindo-se por apreciar o PL 1209 em primeiro lugar. Haja vista o fato de os pareceres das Comissões estarem

⁴⁵ No dia 27 de setembro a Senadora Marinor Brito (PSOL/PA) encaminha requerimento de nº 61 à Comissão de Educação solicitando a realização de audiência pública para instruir a votação do PL que institui o Pronatec. Dentre os convidados para discutir sobre o projeto ela elenca justamente a CNTE (além do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, representante do Sistema S e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES)). Na justificativa do requerimento a Senadora não faz menção, entretanto, ao ofício 332/2011 elaborado pela CNTE e enviado ao Senado. O requerimento de audiência pública é aprovado, mas não há registros de audiência realizada no período sobre o tema no sítio eletrônico do Senado Federal.

⁴⁶ O registro taquigráfico da Sessão Plenária de votação do Pronatec encontra-se no Diário do Senado Federal, Ano LXVI - nº 175 - Outubro de 2011. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/7415?sequencia=48>>. Acesso em: 13 Jun. 2018.

pendentes, é chamada a relatora designada, Senadora Marta Suplicy (PT/SP), para ler parecer conjunto, o qual recebeu o nº 1107/2011- PLEN. Assim, o projeto que deveria ter tramitado na CEC, CAS, CAE e CCJ passa a ser discutido somente em plenário. Sobre esse fato, a relatora afirma na Sessão em plenário:

Caros colegas Senadores e Senadoras, o parecer é longo; eu vou ler inteirinho excepcionalmente, porque esse é um projeto que deveria tramitar em quatro Comissões, e está sendo então discutido em plenário. Então, me parece adequado que possamos, para uma boa discussão, ter a possibilidade de não só terem lido o relatório que foi distribuído ontem, mas que hoje possamos ter, para quem não teve tempo de ler, ouvi-lo por inteiro. [...] A matéria, distribuída à análise das Comissões de Educação, Cultura e Esporte, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e CCJ, tramita em regime de urgência, nos termos do art. 64. De acordo com o art. 375 do RISF, à falta dos pareceres das Comissões designadas a apreciar a matéria no prazo encerrado no último dia 3, é admissível a inclusão do projeto em Ordem do Dia, que é o que atualmente estamos fazendo (Senadora Marta Suplicy (PT-SP) em Sessão Plenária, pp. 42520 e 42522).

A relatora faz, então, a leitura do parecer que se compõe de relatório, análise das emendas – tanto constitucionalidade quanto mérito – e voto.

Em sua análise, a Senadora enfatiza a importância estratégica que o Projeto tem no âmbito econômico:

No que tange ao mérito, a proposição tem relevância inquestionável. No contexto de uma economia crescentemente pautada pela tecnologia e pelo conhecimento, a exigir cada vez mais especialização profissional, a educação técnico-profissional tem assumido papel estratégico. A expressão dessa modalidade educativa é acentuada quando se pondera a sua importância também para a atração de investimentos. [...] Os efeitos esperados de tal programa na economia também são promissores. Trabalhadores qualificados estão sempre associados a um círculo virtuoso que envolve ganhos de produtividade, melhoria da renda, ampliação do consumo, crescimento da economia e qualificação da cidadania (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Parecer nº1107/2011 apresentado em Sessão Plenária, p. 42523).

Passando para a análise das emendas, já citadas anteriormente, a Senadora declara parecer contrário a cada uma delas. Dos argumentos por ela utilizados, destacam-se aqueles apresentados na defesa da oferta de cursos no Pronatec via SNA:

A despeito dessa vertiginosa velocidade da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as redes estaduais e federal somadas não têm como atender a toda a demanda por ensino profissional e tecnológico de estudantes e trabalhadores brasileiros. Dessa forma, *a exclusão do Pronatec dos serviços nacionais de aprendizagem, hoje responsáveis por cerca da metade das vagas gratuitas em cursos técnicos oferecidas no Brasil, condenaria de forma deliberada milhões de brasileiros à difícil escolha entre o desamparo, a formação insuficiente ou a educação profissional paga.* [...] *a contribuição dos serviços nacionais de aprendizagem é essencial ao sucesso do Programa, já que seus entes detêm a expertise em profissionalização, constituída ao longo de mais de meio século,*

que se notabilizou pela inovação e formação de pessoal especializado para áreas estratégicas ao desenvolvimento tecnológico do País. Se nós não aceitássemos os serviços de aprendizagem, como o SENAC e outros, o que aconteceria? Nós estaríamos jogando fora, talvez, a área de maior qualificação que temos hoje no Brasil para poder auxiliar no Pronatec e, ao mesmo tempo, uma área que também hoje já conta com recursos públicos (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Parecer nº1107/2011 apresentado em Sessão Plenária, p. 42524, itálico nosso).

Quanto às emendas que pretendiam excluir a possibilidade de uso do FIES para custear cursos de natureza técnica ou profissional, extinguindo, portanto, as ações do Fies Técnico e Fies Empresa, é interessante notar que a relatora, apesar de considerar meritória a preocupação com o endividamento das famílias, julga esta ser uma decisão individual ao qual a Lei não deveria se preocupar:

Os autores das referidas emendas argumentam, basicamente, que a ampliação do financiamento estudantil carrega o efeito perverso de aumentar o endividamento das famílias. Acho que isso até pode ocorrer mesmo, *mas é bom deixar que o estudante e a sua família tomem a opção de fazer esse endividamento ou não*. Muitas famílias e muitos estudantes vão preferir a opção pelo endividamento, para fazer o curso. Poderão escolher entre não cursar e cursar, endividando-se. Talvez prefiram cursar, endividando-se. Vamos deixar que o estudante e a sua família façam sua própria avaliação, inclusive, porque os juros são subsidiados e porque há carência. Então, eles devem escolher (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Parecer nº1107/2011 apresentado em Sessão Plenária, p. 42525, itálico nosso).

O argumento liberal de livre escolha dos indivíduos e de não interferência do Estado – note-se: partindo de uma representante do Partido dos Trabalhadores – se mescla, entretanto, a outra fala seguinte contradizendo esse princípio de não intervenção: logo em sua análise sobre a emenda que previa a extinção da condicionalidade de liberação das parcelas do seguro-desemprego à comprovação de frequência em cursos de qualificação profissional, a Senadora Suplicy defende a manutenção da condicionalidade por esta agir como um “mecanismo de indução da escolaridade e da cidadania pelo Estado” (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Parecer nº1107/2011 apresentado em Sessão Plenária, p. 42526). Sendo assim, o Estado não deveria tolher o indivíduo da possibilidade de se endividar ao mesmo tempo em que esse Estado tem o dever de induzir comportamento no que tange à obtenção de educação ou cidadania.

Controvérsias a parte⁴⁷, finalizada a leitura do parecer que concluiu favoravelmente ao projeto e pela rejeição das Emendas 1 a 27, a Senadora Marinor

⁴⁷ Compreende-se que essas controvérsias se sucedem no processo justamente porque são inerentes ao próprio modelo de desenvolvimento levado a cabo no período, que busca aliar influências liberais e desenvolvimentistas em um mesmo projeto, o neodesenvolvimentismo.

Brito (PSOL/PA), que assina algumas das emendas, continua a persistir na defesa de seus argumentos no espaço para a discussão da matéria:

Como se não bastassem as várias formas de que o Governo brasileiro tem se utilizado para favorecer os interesses da educação privada no Brasil, via fundações e programas nacionais diversos vinculados ao ensino superior, *agora o Pronatec quer que o Sistema S tenha autonomia. [...] As nossas emendas pretendem suprimir alguns artigos que são cruciais, são caros, se forem aprovados por este Plenário, para a educação brasileira, para os filhos da classe trabalhadora deste País, para os que de fato necessitam da educação pública e os que clamam pela educação pública de qualidade para todos e em todos os níveis* (Senadora Marinor Brito (PSOL/PA) em Sessão Plenária, p. 42534, *itálico nosso*).

Com manifestação favorável ao PL da Senadora Vanessa Grazziotin (Bloco/PCdoB/AM em Sessão Plenária, p. 42535) que enfatiza ser o Pronatec não uma “lei perfeita”, mas sim uma “política possível”, as discussões são encerradas e parte-se, então, para a votação do projeto. Com voto contrário da Senadora Marinor Brito (PSOL/PA) o projeto é aprovado. A votação das emendas concretiza o aconselhado pela relatora, com a rejeição global de todas elas. Lido o projeto na íntegra e não havendo objeção, a mesa declara, assim, o projeto aprovado. O encaminhamento para sanção presidencial se dá no dia 21 de outubro. A Lei 12.513 é instituída em 26 de outubro de 2011 estabelecendo-se, portanto, o Pronatec. O percurso detalhado até então é representado de maneira esquemática na Figura 7, abaixo.

Sem prejuízo da narrativa aqui apresentada, o próximo capítulo revisita de maneira mais detalhada alguns argumentos apresentados nessa seção, de modo que se demonstrem as influências dos modelos desenvolvimentistas e liberais no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Figura 7 – O percurso da Lei 12.513/2011

Fonte: Elaboração própria com base na ficha de tramitação do PL 1209/2011.

5 IDEIAS QUE ECOAM: O DESENVOLVER DE CONCEPÇÕES NO TEMPO

Neste capítulo, serão enfatizadas as nuances ideacionais da análise estruturada, clarificando-se os aspectos cognitivos, interpretativos e discursivos que explicam o processo de políticas públicas aqui investigado.

Efetiva-se, primeiramente, a sobreposição das categorias criadas a partir do embate de 1940 aos discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Em seguida, demonstra-se a aplicação das categorias analíticas destacadas na seção metodológica e a consecução de cada um dos objetivos de pesquisa proposto, salientando-se, ademais, as contribuições advindas de uma análise também atenta aos atores e instituições.

5.1 Sobreposição das categorias ao material discursivo

De modo que se evidencie a perpetuação de ideias ao longo do tempo e o estabelecimento de um processo de *path dependency* ideacional, as categorias criadas a partir do embate da década de 1940 (cujos títulos podem ser recordados no Quadro 13) serão contrastadas com discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Quadro 13 – Categorização dos modelos Desenvolvimentista e Liberal

Construto ideacional Análise de Conteúdo	Modelo liberal	Modelo Desenvolvimentista
Vocalizador	Eugênio Gudín	Roberto Simonsen
Eixo	Estado	
Categoria	Estado Liberal/Regulador	Estado Interventor/Produtor
Eixo	Desenvolvimento Econômico	
Categoria	Desenvolvimento Econômico Naturalista	Desenvolvimento Econômico Estimulado
Eixo	Desenvolvimento Social	
Categoria	Defesa do Capital	Capitalismo humanizado
Eixo	Educação profissional	
Categoria	EP para produtividade/acumulação	EP para produtividade

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, as subseções seguintes se estruturam a partir dos eixos que norteiam o estabelecimento das categorias: Estado, Desenvolvimento Econômico,

Desenvolvimento Social e Educação profissional. A finalidade dessas subseções é notadamente demonstrar como ideias anteriores enquadram debates e decisões posteriores, demonstrando-se como ideias pioneiras se desdobram conformando uma política pública décadas depois.

De novo, o conteúdo discursivo será ressaltado de maneira que as falas e trocas entre parlamentares e outros atores coloquem em evidência a interação de valores e a lógica de comunicação das ideias. Rememora-se nas subseções aqui estruturadas algumas das questões já trazidas na seção de tramitação do PL 1209/2011, acrescentando-se novos elementos para além dos ali narrados, em especial, as falas dos servidores entrevistados, estes lotados em posições de direto envolvimento com o Programa no momento de sua formulação e implementação inicial. É importante evidenciar, nessa ocasião, que as falas dos entrevistados se orientaram e foram instigadas a partir do questionário semiestruturado aplicado, sendo estabelecida uma interação entre entrevistado e pesquisadora. No caso dos parlamentares, as falas e discursos são, ao seu modo, mais espontâneos e livres, apesar de ainda sim caracterizarem-se como resultado discursivo das interações e contextos a que esses atores estavam expostos no momento de fala.

5.1.1 O Pronatec e as noções sobre o papel do Estado

Como visto na seção de estabelecimento dos constructos ideacionais, os modelos desenvolvimentista e liberal diferem em suas visões sobre o papel que deveria ser exercido pelo Estado, advogando Gudin por um Estado liberal/regulador enquanto Simonsen defende um Estado interventor/produtor. Igualmente, os discursos vinculados ao processo que conforma o Pronatec e sua iniciativa BSM desvelam uma constante disputa entre essas visões.

Aproximando-se do modelo desenvolvimentista estruturado por Simonsen, já de antemão o documento que expõe os motivos da proposição do Pronatec (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS) circunscreve-o como um programa que possibilitaria um “planejamento centralizado”, oportunidade na qual ações que já estavam em curso seriam “disciplinadas” e “racionalizadas”. Tratando da “indução” de cursos de EP mais densos e articulados em itinerários formativos, do Pronatec como “instrumento” de melhoria da qualidade da educação ou exaltando as diversas

“iniciativas estruturais” que o próprio Governo Federal vinha empreendendo, o documento deixa claro o protagonismo do Estado, reconhecendo a necessidade de sua intervenção para assegurar a existência de certas condições de desenvolvimento, condições essas que não seriam garantidas somente via iniciativa privada.

No processo de tramitação do PL, muitas exposições também se alinharam com a defesa do Estado interventor/produtor. Segundo o Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) em Reunião deliberativa da CEC no dia 24 de agosto de 2011, “*O papel do Estado é formar profissionais, formar cidadania, esse que é o papel do Estado*, e aí é que a gente deve investir maciçamente” (itálico nosso), especificando que o Estado tem papel significativo a exercer. Já o Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ), apesar de fazer uma afirmação parecida no qual diz que “*o papel do Estado é formar o cidadão, prepará-lo para o trabalho, capacitá-lo*” (em reunião deliberativa da CCJC no dia 23 de agosto de 2011, itálico nosso), intenciona atribuir um papel diferente do previsto pelo parlamentar do PSOL ao Estado: enquanto o Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) complementa sua fala afirmando que a EP promovida pelo Estado não deve se curvar às necessidades do empresariado e sim favorecer a promoção da cidadania e a correção das desigualdades sociais, o colega Anthony Garotinho (PR/RJ) defende a promoção de EP como forma de livrar o Estado dos custos gerados pelos beneficiários de programas de transferência de renda que “se acomodaram”.

Outras perspectivas se verificam nas falas dos servidores entrevistados. Segundo o servidor do MTE,

[...] em relação ao *papel do Estado*, quanto menos governo, quando há justiça social, melhor, eu acho. Nós não estamos nesse momento ainda, então é bastante necessário [a intervenção estatal], mas a tendência é ir diminuindo, até se tornar uma coisa natural, que o mercado absorva isso [a responsabilidade por formação profissional] (E2, itálico nosso).

Apesar de defender em sua fala formulações teóricas que preveem os controversos sistemas de *activation* ou *flexicurity*⁴⁸, que mais se aproximariam do modelo liberal, o servidor lotado no MDS defende forte intervenção estatal com ações bem planejadas e encadeadas:

[...] a gente precisa que o Estado desenvolva políticas sociais anticíclicas de uma forma articulada, integrada, pegando os recursos, ações e processos que

⁴⁸ Situando brevemente a controvérsia sobre essas formulações, estas associam direitos sociais à necessidade de exercício do trabalho, disputando-se, nesse sentido, duas interpretações: a subordinação da política social às necessidades de flexibilização do mercado de trabalho para a redução dos gastos oriundos do *Welfare*, e contrariamente, a visualização do trabalho como direito econômico e como forma de emancipação e de autonomia (FERRARINI, 2016).

já estão disponíveis. Isso não é inventar as políticas! Na verdade, seria estruturar uma visão sistêmica que organize essas políticas de uma forma tal que a gente pare de trabalhar cada um na sua caixinha e entenda que é um processo sistêmico, né?! As coisas têm que dialogar umas com as outras porque elas atendem a diferentes necessidades, dos diferentes grupos sociais e diferentes momentos de sua existência também, de trajetória profissional e de vida (E1).

Corroborar a essa visão a noção de “planificação” para Simonsen, que equivalia a intervenções estatais bem articuladas e coordenadas para um determinado fim. Sobre isso muito se discutiu também em ocasião da Reunião deliberativa da Comissão de Educação e Cultura da Câmara do dia 24 de agosto de 2011. Ao passo que a proposta do Poder Executivo na E.M.I. 019/2011 apresentava o Pronatec como tentativa de centralização e planejamento de modo a organizar a oferta de EPT sob uma mesma lógica, os parlamentares dessa Comissão foram taxativos ao classificar o Pronatec como uma ação deslocada e incoerente no contexto de um plano mais abrangente que estava sendo votado na Casa, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020:

O Pronatec, lógico, representa um avanço em que o Ministério [da Educação] tenta dar uma organizada e um corpo para as várias ações da EP, mas realmente parece estranho no momento em que nós estamos discutindo um Plano muito maior que é o da educação profissional (Deputada Dorinha (DEM/TO) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

[...] eu não fui convencido de que nós devamos aprovar um PL específico de um Pronatec em um contexto em que nós estamos discutindo um Plano Nacional de Educação para 10 anos. Eu quero saber onde é que há a sintonia, para que a gente não comece a aprovar uma sucessão de projetos muito bem intencionados mas que não dialogam com outros projetos que são projetos macro para a educação brasileira. [...] [No Pronatec] Não há metas, não há prazos! [...] Eu reitero aqui: a minha manifestação era para que as questões da educação profissional e tecnológica fossem esmiuçadas e aprofundadas dentro do Plano Nacional de Educação, que tem uma meta decenal, que estabelece metas para a EPT, para a vinculação da educação, as matrículas de jovens e adultos, e paralelo a tudo isso, sem metas, sem prazos e transferindo recurso público para instituição privada nós queremos oferecer EPT. Qual é o nexos? Qual é a lógica? Qual é o fundamento? Qual é a coerência entre uma coisa e outra? (Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

[...] Nós temos um Plano Nacional de Educação, me desculpe mas [...] o Plano para o ensino técnico e tecnológico tem que estar dentro do Plano Nacional. Então não pode ser uma somatória de políticas públicas (Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Parte dos parlamentares demonstra, assim, seu descontentamento em tratar do Pronatec de maneira desvinculada da discussão mais abrangente que estava se construindo com a tramitação do PNE. O desencontro dessas ações e diretrizes representaria, nesse sentido, falta de coordenação da ação do Estado, justamente o que

Simonsen apontou como problemático em sua carta ao citar pequenas intervenções não alinhadas e planejadas conjuntamente. Coaduna a essa visão o exposto pelo servidor técnico entrevistado do MTE: “tem que ser tudo integrado, tudo alinhado” (E4), referindo-se à necessidade de melhor planejamento e coordenação entre as políticas de educação, trabalho e renda.

Contrário a esses argumentos e se alinhando diretamente a ideias liberais em uma linha muito próxima da elaborada por Gudin, o Deputado Nazareno (PT/PI), mesmo defendendo maior participação popular, distribuição de riqueza e renda em sua fala, acaba associando a ideia de plano a regimes totalitários:

Esse Parlamento não pode querer finalizar aqui [porque] nos outros anos os outros parlamentares que vão ser eleitos para nos substituírem tem que ter trabalho, tem que ter o que fazer, aperfeiçoando. Esse negócio de plano completo, integral, acabado [em referência ao PNE em tramitação na Casa no período], isto é visão totalitária! O exemplo no mundo a gente já viu, nós vamos estar sempre fazendo reforma. As visões totalitárias fracassaram: pela direita está ali o nazismo, pela esquerda tá lá Rússia o stalinismo, então nós queremos é a vitória cada vez maior das forças progressistas democráticas! (Deputado Nazareno (PT/PI) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Atenta-se, então, para a proximidade do discurso de Gudin (1945, p. 79), que afirma ser necessário “escolher um dos dois caminhos a trilhar: ou o do capitalismo de estado com regime totalitário e supressão da propriedade privada dos meios de produção, ou o da democracia política e da economia liberal. Capitalismo de Estado e democracia são expressões que se repelem”. Nesse sentido, a planificação necessariamente estaria atrelada a regimes antidemocráticos tanto nas falas de Gudin quanto do Deputado Nazareno (PT/PI).

A afirmação do Deputado Nazareno (PT/PI) foi suficiente para levar à ira o Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), que tachou o discurso do colega de “absurdo”. Reedita-se, em algum grau, o embate Simonsen e Gudin sobre a planificação, defendendo o Deputado Paulo Rubem (PDT/PE) os preceitos desenvolvimentistas:

[...] eu começo a desconfiar do empenho, da força de vontade de muitos colegas nossos aqui que começam a se referir a proposta de um plano como algo totalitário. Acho que isso é um absurdo! O esforço da sociedade brasileira que ocupou o Congresso para discutir o PNE de 2001, que lutou pelo monitoramento deste Plano, que lutou pela construção das metas, acho que a síndrome da pressa é prejudicial à eficácia do Estado brasileiro, a síndrome de fazer as coisas apressadamente para atender ao mercado [...]. Que nós não estejamos vendendo de novo ilusões para o povo brasileiro e abandonando pelo meio do caminho... já agora, ouvi nesta comissão que plano é sinônimo de totalitarismo; para mim isso é uma ofensa à expectativa

que a sociedade brasileira está depositando no PNE de 2011-2020 (Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Seguindo sua fala, o Deputado ainda perpassa outro ponto seminal do embate da década de 1940, reforçando a proximidade de seu discurso com o de Simonsen a nível ideacional: a problemática questão do predomínio do setor agroexportador no país que perdura no país:

A economia internacional tem um papel para esse país que é o papel de fornecedor de produtos primários, de commodities agrícolas, de produtos minerais, em que toda a pujança que se estima que o Brasil possa atingir, nós não atingimos 4% das exportações mundiais, e se nós não acordarmos para a necessidade de não só darmos respostas às necessidades do mercado, mas apontarmos para um projeto soberano, não só caudatário dessas respostas, nós não vamos conseguir romper esse papel que está sendo imposto ao país de ser um país exportador de produtos primários, commodities e minerais, de produtos básicos, vendo a nossa economia ser invadida por uma enxurrada de moeda externa que vem pela apreciação da taxa de juros (Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE) em Reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Ao passo que Gudín (2010, p. 106) advogava pela primazia da atividade agrícola, que segundo ele representava “a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente”, Simonsen (2010, p. 45), a seu turno, afirmava ser a industrialização a via primordial de elevação da renda nacional, sem a qual não se alcançaria a superação da situação de pobreza, elencando, entretanto, como complementar a necessidade de se aperfeiçoar a produção agrícola.

Nesse âmbito, no sentido de equiparar o desenvolvimento de ambos os setores via promoção de EP, se inscreve a fala do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS) no Plenário em ocasião da votação do PL 1209/2011 que originou o Pronatec:

[...] Se a política é pública, Sr. Presidente, é para corrigir distorções. E está correto o Governo neste momento quando prioriza o ensino técnico. Se o Brasil tem, no mapa real que tento imaginar neste momento, tanta carência no Norte e no Nordeste, faz todo sentido nós direcionarmos para o Norte do Brasil, onde está a nova fronteira agrícola brasileira, e para o Nordeste brasileiro, onde há um surto de expansão, principalmente da área industrial, os cursos técnicos que darão sustentação à fronteira agrícola e darão sustentação à política industrial (Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS) em Sessão Plenária, p. 46651).

Advogando também pela importância tanto de um setor quanto do outro, a Presidenta Dilma tangencia o tema justamente em discurso proferido na cerimônia de sanção do Pronatec no dia 26 de outubro de 2011:

Nós somos um grande produtor de commodities, e temos de nos orgulhar disso. Aliás, as nossas commodities alimentares, os nossos produtos agrícolas, eles são produtos, obviamente, da nossa geografia, do nosso clima, da nossa insolação, mas eles são produtos também de uma especial dedicação inovadora e de pesquisa na área de Ciência e Tecnologia, na área agrícola. [...] outro grande pilar é uma parceria muito importante feita com os nossos empresários, porque o Brasil é um país de sofisticada indústria; é um país que tem, na sua indústria, uma qualidade muito especial (Presidenta Dilma Rousseff na cerimônia de sanção da lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011⁴⁹).

Notam-se, assim, convergências explícitas entre as ideias que pairavam tanto no debate da década de 1940 quanto naquele que conformou o Pronatec, sendo essas duas ocasiões momentos decisivos no direcionamento do desenvolvimento nacional.

Prosseguindo à investigação, as questões concernentes ao papel que deveria ser exercido pelo Estado também remontam assuntos internos. Cita-se, nesse sentido, a disputa entre o Ministério da Educação (MEC) de um lado e o Ministério do Trabalho (MTE) de outro no processo de conformação do Pronatec. Como já apontado em capítulo anterior, essa tensão não é recente, aludindo à década de 1940 com o episódio que culminou na criação do SENAI, justamente um dos maiores ofertantes do Pronatec e sua iniciativa BSM. Na ocasião, Simonsen exerce papel fundamental na disputa entre diretrizes divergentes propostas pelos Ministros Capanema e Waldemar Falcão, momento no qual se assenta a liderança do Ministério do Trabalho como condutor das políticas das EP.

Desde então, o protagonismo exercido pelo MTE no campo da EP ao longo das décadas só seria revertido em ocasião da instituição do Pronatec. Como relatado pelos técnicos entrevistados que estiveram envolvidos com a formulação do Programa,

[...] a incapacidade do Ministério do Trabalho de dar escala para as experiências de qualificação profissional, e uma vez que ele dava escala, esbarrava em problemas de execução – particularmente repasse de dinheiro e infelizmente, também, corrupção, tanto no Ministério central quanto também nas pontas, né?!, repasses para governos estaduais e municipais e ONGs – acabou queimando institucionalmente o Ministério, o Ministério do Trabalho perdeu o protagonismo nas políticas de emprego, que passou para o Ministério da Educação (E1).

[...] *naquele período estavam havendo denúncias, críticas e até mesmo situações concretas de corrupção no âmbito do MTE, que era quem, historicamente, sempre centralizou todo o processo de capacitação, se não centralizava, era o protagonista das qualificações profissionais em diversos programas anteriores, e o MEC poucas vezes atuava mais fortemente com*

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-sancao-da-lei-que-cria-o-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego-pronatec-brasilia-df>>. Acesso em 20 de Janeiro 2020.

qualificação profissional enquanto política pública – você tinha as instituições fazendo isso mas em pequena escala. Então essa situação de momento que também de certa maneira fragilizava o MTE para a condição de uma política como essa, fez com que se pensasse em se tratar isso no âmbito do MEC. Outros elementos de afinidade com a própria Presidente, como o próprio MEC e não com o Ministério propriamente dito mas Educação, na maneira dela, à época, de enxergar a importância da educação para o processo desenvolvimentista do país, então essa relação com o trabalho tinha muito sentido em ter o MEC apoiando. E o MEC também estava em um processo crescente de expansão da educação profissional, com a criação dos Institutos Federais, Acordo de Gratuidade, então você tinha uma série de elementos que tornava o MEC como alguém muito competente para fazer gestão de uma política educacional e política pública também para trabalho (E3, itálico nosso).

Essa nova situação acabou levando parlamentares a marcarem posição durante o processo de tramitação do PL 1209/2011. A defesa por maior envolvimento do MTE dentro do Pronatec mobilizou principalmente deputados do PDT, haja vista que o Ministro à frente da pasta na época, Carlos Lupi, se filiava a esse partido.

Nós temos absolutamente um receio muito grande que ao concentrarmos todas essas ações no MEC, a qualificação profissional básica, que já padece de carências – e ninguém está discutindo isso – mas que ela venha a ser completamente esquecida. Nós tivemos uma experiência de qualificação profissional no MEC a uns quatro anos atrás que chamava Escolas de Fábrica, e ele foi para o buraco, não avançou em nenhum momento! Era o único projeto de educação profissional básica que o MEC tocava. O MEC é uma grande estrutura que tem várias preocupações, e a qualificação profissional básica com certeza seria postergada em segundo plano. [...] Nós separaríamos bem: MEC cuida de formação técnica, continuada através dos seus Institutos Federais que também podem ser parceiros na questão da qualificação profissional básica, mas é atribuição constitucional do MTE gerar condições para que se tenhamos a inserção no mercado de trabalho dessas pessoas que são qualificadas profissionalmente (Deputado André Figueiredo (PDT/CE) em Reunião deliberativa da CTASP/Câmara no dia 17/08/11).

[...] essa é uma questão que preocupa muito a nós do PDT, não só pela simples questão de que hoje o Ministro é do nosso partido, mas é que nós temos a convicção de que o MEC vai enfrentar muita dificuldade para executar a qualificação básica, então nós entendemos que é mais adequado permanecer com a qualificação básica no MTE, e o texto deixa aí uma abertura para que todo o processo de qualificação básica seja transferido para o MEC. Vai sobrecarregar o MEC, e pela experiência que nós temos isso vai desvirtuar também os programas que já estão em andamento, que já estão institucionalizados no MTE (Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT/AP) em Reunião deliberativa da CTASP/Câmara no dia 17/08/11).

O Ministério do Trabalho e Emprego precisa ser ouvido nesse processo de discussão. O Ministério da Educação entende de ensino técnico-profissionalizante. Mas inserção no mercado de trabalho... (Deputado André Figueiredo (PDT/CE) em Sessão Plenária, p. 46648).

De fato, o Pronatec configurava praticamente a extinção das atribuições do MTE quanto à EP, como afirma o servidor lotado no MEC:

[...] o primeiro grande conflito se deu como próprio MTE, que embora também estivesse à mesa nas discussões iniciais do Programa, não concordava que fosse centralizado, inclusive perdendo orçamento para a qualificação profissional porque se você olhar a Lei do Pronatec, ela proíbe que qualquer ação de capacitação profissional seja feita senão por meio do MEC (E3).

Em reunião deliberativa da CTASP o Deputado relator Alex Canziani (PTB/PR) havia demonstrado disponibilidade para negociar com a Casa Civil e o Poder executivo um envolvimento mais ativo do MTE no Programa, o que não resultou positivamente. No esforço de reaver ao menos a direção dos cursos de qualificação profissional sob a guarda do MTE, o Deputado André (PDT/CE) apresenta a emenda de Plenário nº 27 que, como já explicitado na seção de tramitação do PL 1209/2011 na Câmara, também não frutificou. Como explicita o Deputado Canziani em Sessão Plenária:

Ainda hoje de manhã nós [Deputado Canziani e Deputado André] tivemos uma reunião, e ele enfaticamente apontou a necessidade de nós acatarmos essa emenda. Conversamos inclusive com o Governo sobre a possibilidade de acatarmos essa emenda, até pela dedicação, pelo esforço do Deputado André, pelo seu grande convencimento, mas, Deputado André, lamentavelmente, após conversarmos com vários setores do Governo, constatamos que o entendimento do Governo é de que a maneira como está redigida seria a maneira mais correta (Deputado Alex Canziani (PTB/PR) em Sessão Plenária, p. 46617).

O contexto à época realmente não era dos mais favoráveis para o MTE: o Ministério enfrentava fortes turbulências com denúncias de desvio de dinheiro público endereçadas ao Ministro Carlos Lupi envolvendo repasses a ONGs responsáveis por capacitação profissional. Nesse sentido, segundo servidor lotado no MTE, o Pronatec promoveu “uma ruptura que era necessária” (E2):

Eu, de certa forma, até defendi que quem tinha que fazer a qualificação profissional era o MEC – senão o Sistema S, o MEC- porque o MTE entendia de emprego, das relações de trabalho, de ocupações, mas ele qualificar... tanto é que ele precisava de parceiros para fazer isso, e aí foi o problema do Planfor principalmente [...]. aí o Planfor veio, aquela coisa, um bilhão de reais na época para fazer a qualificação e foi, no meu entendimento, um enorme fracasso. Não tinha a rede pronta, o Sistema S foi muito pouco utilizado, então você teve muitas ONGs, entidades não governamentais, tinha igreja, tinha as parcerias mais diversas, institutos A, B, C, ou seja, era uma total falta de controle [...] Mas foi um dinheiro absurdamente gasto, houveram enormes fraudes, muitas conhecidas, então foi muito mal sucedida, tanto é que acompanhando os repasses, eles caíram drasticamente nos anos seguintes (E2).

[...] de um momento para outro, o MTE perdeu protagonismo na formação do trabalhador. Isso, de certa maneira, está ligado à consequência das situações de desgaste do MTE naquele momento, né?! Havia um desgaste grande com

denúncias e tal e no mínimo também porque você não tinha dados muito fidedignos do que estava acontecendo (E3).

Nessa esteira, pouco tempo depois da instituição do Pronatec, em dezembro de 2011, o Ministro Lupi entrega o cargo após reunião com a Presidenta Dilma. Entretanto, conforme levanta o segundo entrevistado do MTE, as questões referentes a denúncias por corrupção colaboraram, mas não foram o principal fator a levar o esvaziamento do MTE nas questões de EP. Segundo o servidor, se sobressaíram as questões políticas:

E aí tinha essa questão política, né?! O MTE sempre foi um Ministério que não era do PT, nunca teve um Ministro, pelo menos que eu me lembre, um Ministro do PT. O MTE historicamente era do PDT, então esse esvaziamento eu acho que se deu também muito por questão política, [...] as questões políticas sempre se sobressaem qualquer outra questão, sempre! Então o MEC tinha aquela resistência porque o MTE já recebeu muito recurso para qualificação, né?! Então tinha aquele conflito de interesses mesmo e viam o MTE como uma ameaça. [...] tiveram várias denúncias de desvio de recursos da qualificação profissional por meio de ONGs que atuavam no MTE, e isso também, possivelmente... mas eu creio mesmo que o que mais tenha feito com que a Casa Civil tomasse a decisão pelo MEC foi a questão política, quem estava no comando do MEC, porque se eles estivessem no comando do MTE teriam levado para o MTE, entendeu? Por isso que eu acho que é mais uma questão política do que técnica mesmo (E4).

Como seja, essa nova divisão de tarefas entre MEC e MTE acabou por impactar no engajamento do segundo Ministério no processo de formulação do Programa:

Em termos de formulação, o MTE tinha um ressentimento grande das equipes tanto do alto escalão quanto às equipes técnicas em relação ao Pronatec, eles viam o Pronatec como uma perda mesmo, mas não tinham uma capacidade de autocrítica de perceber de que havia uma razão pelo qual *eles perderam o protagonismo, e essa razão, exatamente, era porque eles não conseguiram inovar, não conseguiram introduzir um desenho, não conseguiam criar alguma política que inovasse, que conseguisse, do ponto de vista da qualificação profissional, superar as limitações de desenho que eles tinham, tanto da dependência de convênios para transferências de recursos como também para conseguir estruturar uma oferta que dialogasse com a dinâmica do mercado de trabalho*, que também nunca aconteceu, até porque os próprios Sine⁵⁰s também tem essa limitação, é um sistema muito “paroquializado”, eram “pequenos feudos” de agrupamentos políticos que acabavam cooptando a política do MTE. *Essa autocrítica o MTE nunca fez, então acabou tendo só uma atitude ressentida, demoraram muito tempo pra se engajar no Pronatec* (E1, itálico nosso).

O Ministro [do Trabalho e Emprego] e a *staff* do Ministério não estavam acreditando que o Pronatec fosse dar certo e que as ações fossem passar para MEC, que o recurso fosse todo para o MEC. [...] o MTE não se fez ouvir na época de elaboração da Lei, entendeu? E a determinação da Casa Civil era essa mesmo, que o MEC fosse o responsável pelo Pronatec, até porque naquela época tinha um Ministro muito forte no MEC (E4).

⁵⁰ Sistema Nacional de Emprego.

Nesse sentido, o MTE, que contava com uma Secretaria específica de EP, acaba se alijando do processo de formulação do Pronatec, circunscrevendo sua participação às atividades concernentes ao Seguro-desemprego, que com a Lei 12.513/2011 passa a incluir como condicionalidade de recebimento do benefício a frequência em cursos de qualificação profissional; ademais, a Lei passa a incluir dispositivo que prevê o cancelamento de assistência ao trabalhador desempregado no caso de recusa, por parte deste, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior⁵¹. Assim, postula-se aqui o Estado interventor que impele o cidadão a comportamento específico. O Ministro da Educação enfatiza essa questão em seu discurso na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec:

Outra inovação importante que traz o nosso companheiro Carlos Lupi ao Pronatec: a União poderá conceder um *seguro-desemprego condicionado* à matrícula e frequência em curso de educação profissional. Ou seja, nós poderemos, a partir da sanção do Pronatec, *exigir daquele trabalhador* que está pela segunda, terceira, quarta vez recebendo o seguro-desemprego, que ele, durante o dia, possa frequentar um curso de educação profissional, para justamente garantir que ele não seja vítima novamente do desemprego, uma quinta vez, uma sexta vez (Ministro Fernando Haddad na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011⁵², *italico* nosso).

Somente mais tarde o MTE viria a se envolver com outras frentes de colaboração no âmbito do Pronatec, mediante modalidade de demanda específica do Pronatec/Trabalhador ou com a cessão de informações sobre o mercado de trabalho via ferramentas como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

[...] nós do MTE participamos da elaboração da Lei mas muito em razão do Seguro-Desemprego, não pelo foco da qualificação em si, apesar de ter uma área específica de qualificação profissional mas em razão do público segurado, por isso que o MTE participou da elaboração da Lei. E aí, depois da Lei posta, o MEC iniciando a atuação do Pronatec, nós entramos com a frente do Pronatec Trabalhador e com a frente do mapeamento das demandas utilizando as bases de dados administrativas do Ministério que era a RAIS e Caged e também os especialistas de mercado que o Ministério tinha, os economistas que trabalhavam com as bases de dado do RAIS e CAGED, toda essa questão de inteligência, de como utilizar essas informações para o mapeamento da demanda de cursos. [...] Eu entendo que o MTE tinha muito

⁵¹ Contrário a esses dispositivos se manifesta o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), que propõe via Emenda nº 11 sua supressão já que, a partir deles, se “[...] tolhe o direito do/a trabalhador/a em avaliar as condições que envolvem a sua relação de emprego, o que é arbitrário e altamente questionável na seara trabalhista” (Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), justificativa da Emenda nº 11). A emenda, como visto em seção anterior, foi rejeitada.

⁵² Arquivo sonoro disponível em: < <http://redecomunicadores.mec.gov.br/noticias/3766-sancionado-pronatec-estimulara-formacao-profissional-no-brasil>>. Acesso em: 13 Fev 2019.

mais a contribuir, mas por essas questões políticas ficou muito a desejar, essa parte de mapeamento da demanda, principalmente para que os cursos fossem focados nas realidades do mercado de trabalho, e isso o MTE tinha *know-how*, tinha competência. A gente conseguiu abrir um pouco isso, tanto no MDIC como no MDS, tanto que o MDS chegou a usar os dados do RAIS e CAGED, desenvolveram um sistema próprio para mapeamento de demanda, mas do meu ponto de vista não conseguimos toda a potencialidade que essas ferramentas do MTE podiam aportar ao programa (E4).

Diante do exposto, evidencia-se que, apesar de nuances mais próximas ao modelo do Estado desenvolvimentista interventor/produtor se enumerarem nos discursos daqueles envolvidos com o processo de desenho do Pronatec, também influências liberais incidem sobre o processo argumentativo e decisório. Estruturalmente as bases do Pronatec já perfazem a ideia liberal individualista de que o trabalhador é responsável por si, pela aplicação de seu mão-de-obra e geração de sua riqueza, relegando a ele próprio o dever de se sustentar e elevar seu padrão de vida. Entretanto, a manifestação de um Estado desenvolvimentista também se faz presente no Programa na medida em que se garantem as condições do trabalhador de se inserir no mercado, provendo a capacitação e intermediando sua colocação nos postos de trabalho. Entretanto, para além das semelhanças que guardam o processo de conformação do Programa e sua iniciativa com os modelos estruturados em 1940, destaca-se, a partir da exposição feita, que novos contornos ao campo de EP também passaram a vigorar: desde a disputa da década de 1940 que coroou o MTE como protagonista no desenvolvimento de ações de EP, a partir do Pronatec rompe-se com essa trajetória alçando agora o MEC ao posto de condutor dessas ações. Para além dos elementos levantados como causas dessa ruptura (casos de corrupção, preferência política, desenho operacional pouco efetivo), destaca-se a centralidade do discurso da educação em detrimento a outras questões balizando a EP no período, o que se demonstrará posteriormente.

Parte-se, a seguir para a investigação dos argumentos do processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM que se ligam ao eixo do desenvolvimento econômico, não se descolando estes, por certo, dos entendimentos sobre o papel do Estado.

5.1.2 O Pronatec e as noções de Desenvolvimento econômico

As ideias que circunscrevem os entendimentos sobre desenvolvimento econômico nos constructos liberal e desenvolvimentista divergem no sentido de o primeiro entender que a iniciativa privada, por si só, é capaz de promovê-lo, enquanto o segundo defende o estímulo e atuação direta do Estado. Advoga-se, portanto, pelo desenvolvimento econômico naturalista, de um lado, e pelo desenvolvimento econômico estimulado, de outro. Entendimentos similares a ambas as vertentes remontam o processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Assim, para Gudin, cabe ao Estado amparar e fomentar a iniciativa privada, cooperando com ela através de medidas legislativas e administrativas que permitam e facilitem a livre expansão de seus empreendimentos e o progresso econômico do país, sem invadir, entretanto, o campo de atividades que nas democracias, segundo ele, competem exclusivamente aos agentes privados. No Pronatec, enfatiza-se esse viés nos discursos ligados às ações que visam à autonomia e beneficiamento da iniciativa privada, como no Fies Empresa, no qual o financiamento do EP é contratado diretamente por empresas, representando uma forma de a própria iniciativa privada gerir a qualificação que seria direcionada aos seus colaboradores. Entretanto, ao mesmo tempo em que se deposita confiança na iniciativa privada, também se estipulam medidas que incentivem sua plena utilização, pendendo então para o desenvolvimento econômico estimulado preconizado pelo modelo desenvolvimentista: nesse sentido inscreve-se a previsão estipulada pela Lei 12.513/2011 de desoneração tributária aos empresários que investissem na EP de seus colaboradores via alteração do art. 28, § 9º, alínea t da Lei 8.212/1991⁵³. Sobre esse dispositivo, o E.M.I. 019/2011 (MEC/MTE/MF/MP/MDS) afirma ser uma forma de “oferecer segurança jurídica ao empresário interessado em custear a formação do trabalhador”. Em audiência pública no dia 29 de junho de 2011 com os parlamentares na CEC, o Ministro Fernando Haddad elenca a importância dessa ação:

[O Pronatec] afasta os encargos trabalhistas dos investimentos em educação. Antigamente, o empresário, quando pagava um curso para o seu trabalhador, era obrigado a fazer incidir sobre os custos os encargos previdenciários e trabalhistas. Nós afastamos isso. O empresário vai poder investir em educação sem onerar a folha, porque a educação não será contabilizada como

⁵³ A Lei 8212/1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências; a alínea t do § 9º do art. 28, com o Pronatec, é alterada de modo que se isente de contribuição previdenciária as parcelas destinadas a custear educação básica e profissional, desde que: seja ligada à atividade desenvolvida pela empresa; não seja utilizada em substituição de parcela salarial; o valor mensal do plano educacional não exceda 5% da remuneração do segurado ou o valor corresponda a 1,5 vezes o valor do limite mínimo mensal do salário de contribuição, o que for maior.

salário, mas como formação. Como o maior beneficiário de tudo isso é o trabalhador, não era justo que o empresário, que estava fazendo um benefício para o trabalhador, fosse onerado em impostos, como a legislação atual prevê. Portanto, estamos afastando isso (Ministro Fernando Haddad em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/2011).

Apoiando ambas as medidas se manifesta o Deputado Izalci (PR/DF), em reunião deliberativa da CEC:

[...] As empresas realmente precisam capacitar os seus funcionários, então o incremento da formação inicial e continuada seria fundamental, aí nós teríamos cursos corporativos, as empresas contratando cursos específicos, ampliando para 160h a educação inicial e continuada, a possibilidade de financiamento pelo Fies das empresas... e elas têm muito interesse nisso! E principalmente agradecer os relatores e, de certa forma, o Ministério da Fazenda, que atendeu parcialmente, mas essa questão da exclusão da carga tributária principalmente da questão previdenciária dos cursos oferecidos aos funcionários, isso é fundamental, e a Receita Federal vinha, realmente, autuando as empresas por darem capacitação caracterizando como salário indireto. Então essa desoneração ou pelo menos essa interpretação vai fazer com que as empresas possam se capacitar melhor os seus trabalhadores, então está de parabéns (Deputado Izalci (PR/DF) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Na cerimônia de sanção da Lei que institui o Pronatec o Ministro Haddad reafirma a relevância dessas ações:

[...] a partir da ascensão do Pronatec, *nenhum investimento de empresas em educação profissional será tributado* – ou tributo trabalhista ou tributo previdenciário – ou seja, o Pronatec traz a *desoneração total do investimento em educação feito pelas empresas brasileiras*. Em segundo lugar, o Pronatec inova ao estender o Financiamento Estudantil para que o empresário capacite o trabalhador que lhe presta serviço. Ou seja, aquele financiamento de prazo longo, juros de 3,4% ao ano, carência, esse fundo de financiamento vai ser estendido às empresas e as empresas vão poder capacitar os seus trabalhadores com uma taxa de juros que é metade da TJLB do BNDS e muito inferior à inflação oficial, ou seja, taxa de juros negativa para a formação profissional, que não será onerada de tributos. Então é uma espécie de Lei Rouanet da educação profissional que *estimula o empresariado* a investir em educação e solucionar de uma vez por todas os gargalos de força de trabalho que nós temos para sustentar o nosso crescimento (Ministro Fernando Haddad na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, itálico nosso).

Também a Presidenta Dilma enfatiza a importância da mobilização estatal na consumação de ações desse tipo como forma de promoção do desenvolvimento econômico:

[...] nós estamos utilizando todos os instrumentos à disposição do governo federal [...]. Nós estamos utilizando uma política de crédito para garantir, junto com uma política tributária de desoneração, para garantir que os empresários invistam na educação profissional, coloquem esta como uma das questões essenciais para o seu crescimento (Presidenta Dilma na

cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, *itálico* nosso).

A emenda de nº 2 proposta pelo Senador Sérgio Souza (PMDB/PR) ao PL 1209/2011, que pretendia alterar a redação da Lei nº 9.249/1995⁵⁴ acrescentando dispositivo que assegurasse às empresas a dedução do valor de concessão de bolsas de estudo de EP do imposto de renda por elas devido, representa tentativa muito semelhante de estímulo à iniciativa privada. A proposição se ampara a partir da tentativa de evidenciação de que os custos decorrentes com formação seriam, na verdade, investimentos que retornariam às empresas em forma de mão-de-obra especializada:

O PRONATEC traz esta preocupação: pretende democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica, de nível médio, e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. A presente emenda ao PLC⁵⁵ 78/2011 vem somar a esse objetivo do Pronatec, estabelecendo um mecanismo de incentivo à iniciativa privada para fomentar a expansão do ensino técnico profissionalizante. Em razão da complexidade do problema que representa a busca do primeiro emprego, a solução que propomos pela presente emenda visa estimular as empresas para que invistam na capacitação dos jovens pelo ensino técnico, formem um círculo virtuoso que permita a geração de mão-de-obra especializada que, em última análise, poderá ser aproveitada no futuro pelo próprio investidor, ampliando a produção e a geração de emprego e renda (Justificativa da Emenda nº 2 apresentada pelo Senador Sérgio Souza (PMDB/PR))⁵⁶.

Enfatiza-se, no bojo de iniciativas desse tipo, a relutância da classe industrialista em assumir os custos com formação profissional desde a década de 1940, processo esse que, como narrado anteriormente, resultou na responsabilização dos empresários pelos custos mas, em contrapartida, deixa nas mãos destes a administração do sistema de EP que passa a ser guiado segundo suas necessidades e preceitos, estabelecendo-se, nesse sentido, o SENAI. Desde então, há ainda hoje certa resistência por parte dos empresários em arcar com ações de EP. Segundo o entrevistado lotado no MEC, é comum ouvir do setor produtivo nacional a seguinte afirmação: “Eu pago imposto demais para ter que me preocupar com a educação, isso é papel do Estado!” (E3). Nesse sentido, o Pronatec representou significativa reorientação na forma como se conduziam ações de EP no setor industrial:

⁵⁴ A Lei nº 9.249/1995 altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

⁵⁵ Projeto de Lei da Câmara.

⁵⁶ A emenda, entretanto, foi rejeitada, sendo considerada pela relatora Marta Suplicy (PT/SP) inconstitucional e regimentalmente inaceitável, além de criar despesa de caráter continuado, sem a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, ferindo os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 91.

[...] era comum que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) repassasse recursos para as grandes construtoras capacitarem os seus próprios trabalhadores, então elas assumiam o papel de capacitação. Com o Pronatec elas não puderam mais fazer isso, porque nenhum Ministério podia mais passar recurso. Então eles começaram a selecionar as pessoas e a oferta era do SENAI, SENAC, Instituto Federal, rede estadual... não importa. Então isso acabou gerando uma situação, a meu ver, bastante significativa em termos de impactar o modelo que funcionava anteriormente, porque a empresa recebia para capacitar os seus funcionários, né?!, que no fundo ela precisaria deles de todo o jeito, mas ela tratava isso como política social, mas não era com recurso dela, era social com recurso do Governo Federal, né? Enfim, isso acabou (E3).

Assim, as ações, antes sendo ofertadas de forma dispersa pelas empresas ou outras entidades, agora convergem no bojo do Pronatec para a centralidade dos SNA e redes públicas como ofertantes.

Nota-se, dessa forma, que as iniciativas sob o leque do Pronatec podem ser consideradas estrategicamente bidirecionais: em uma frente modifica-se o sistema anterior, que permitia que a capacitação fosse gerida e fornecida pelo próprio empregador via repasse público, passando agora a centralizar a oferta de cursos no MEC, o que acaba tolhendo, em alguma medida, a liberdade dos agentes privados; entretanto, em outra frente, incrementa-se a ideia de autonomia da iniciativa privada ao admitir que o financiamento de EP seja feito diretamente pela empresa, de modo a se evitar qualquer animosidade com o capital.

A inclinação ao beneficiamento da iniciativa privada é tal que o Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA), sob o argumento de promover a inovação tecnológica no país, apresenta emenda que propõe bolsas de intercâmbio a profissionais vinculados a empresas de setores considerados estratégicos pelo governo brasileiro que colaborem com pesquisas desenvolvidas no âmbito de instituições públicas de EPT. Em sua justificativa, o parlamentar afirma que

Ao atrair esses profissionais para colaborarem em pesquisas e estudos realizados pelas instituições de ensino, certamente contribuiremos para oferecer um maior contato dos professores com seu campo de atuação. Também nos beneficiaremos da expertise que o setor produtivo pode agregar ao mundo da educação profissional e tecnológica (Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) em justificativa da Emenda nº 15)⁵⁷.

⁵⁷ A emenda proposta pelo Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) foi objeto de intensa discussão em ocasião da reunião deliberativa da CEC no dia 24 de agosto de 2011. Vários deputados, dentre eles Ivan Valente (PSOL/SP), Waldenor Pereira (PT/BA) e Newton Lima (PT/SP), questionaram a proposta de financiamento público para intercâmbio de profissionais privados. Em primeira votação na Comissão, a emenda destacada é rejeitada; entretanto, após pedido do Deputado Gastão por votação nominal, houve empate; nesse caso, conforme estipula o regimento da Casa, o voto do relator prevalece que, no caso, aceitou o destaque. A emenda é, então, incorporada à terceira versão do substitutivo dessa Comissão.

Uma série de convicções baliza essa proposta, dentre elas a de que a inovação naturalmente se origina no setor privado e que a iniciativa governamental não inspira confiança ou é suficientemente competitiva. Todos esses entendimentos se fazem integralmente presentes na visão de Gudín, que inclusive abominava empreendimentos estatais, mistos ou paraestatais.

A propensão à defesa de uma relação mais próxima com os empregadores também foi ponto levantado na discussão sobre o Pronatec por um dos servidores entrevistados:

Em qualquer país desenvolvido onde você tem uma massa de trabalhadores mais desenvolvida, o setor produtivo é partícipe! [...] o setor produtivo não enxerga que, para a melhoria da produtividade dele, para a melhoria do desenvolvimento econômico, ele deve investir também. [...] os melhores resultados do mundo de educação profissional e preparação para o trabalho se dá quando você tem o setor produtivo como partícipe do processo formativo [...] (E3).

Prosseguindo à investigação, a compreensão do indivíduo guiado pelo próprio interesse como agente promotor do enriquecimento da nação, entendimento basilar no desenvolvimento econômico naturalista de Gudín, também aparece vinculado ao Pronatec em iniciativas de inserção profissional por ele incentivadas, como o empreendedorismo individual ou o microcrédito produtivo orientado. Nesse sentido, responsabiliza-se o indivíduo pela produção de riqueza através das ações de estímulo à geração de ocupação e renda. Articula-se à formação profissional o desenvolvimento de habilidades empreendedoras, enfocando a autonomia e autossuficiência do trabalhador que não mais dependerá de programas de subsídio governamentais.

Por fim, quanto aos entendimentos vinculados ao Pronatec que se associam ao eixo do desenvolvimento econômico cita-se a questão da autonomia concedida ao Sistema S para a criação e oferta de cursos e programas de EP. A redação do art. 20 da Lei 12.513/2011, que passa a incluir os SNA no Sistema Federal de Ensino, de um lado pode ser vinculada ao modelo desenvolvimentista, que via como benéfica a aproximação estatal com as entidades de classe, o que Gudín desaprovava com vigor; entretanto, sob outra perspectiva, pode ser interpretada como uma forma de garantir à iniciativa privada mais liberdade para se autogerir, de modo que os próprios empregadores passam a ter pleno domínio sobre os cursos que oferecerão aos seus colaboradores.

Em sua fala no momento de sanção da Lei que institui o Pronatec, a Presidenta Dilma enfatiza a parceria com o Sistema S como um diferencial para a promoção do desenvolvimento econômico em território brasileiro:

Poucos países do mundo podem contar, nessa parceria, com a qualificação do Senai e do Senac. Por isso, quando nós fizemos essa parceria com o Senai e com o Senac, com o segmento industrial brasileiro, o que nós estamos dizendo é o seguinte: *o Estado cumpre a sua parte e a iniciativa privada dá sua grande contribuição*, na medida em que *a formação profissional dos nossos jovens é algo estratégico para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país e para a oportunidade para milhões de famílias*. Porque nós sabemos que, nas famílias, as mães e os pais se orgulham extremamente da formação profissional dos seus filhos. Porque nós estamos, assim, dando renda de qualidade para a família brasileira (Presidenta Dilma Rousseff na cerimônia de sanção da lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, *itálico nosso*).

Assim, no processo de desenho e aprovação do Pronatec, o envolvimento do Sistema S foi bastante debatido e abrangeu uma constelação de posicionamentos sendo, indiscutivelmente, ponto crucial do desenho institucional do Programa. Cabe lembrar que, desde 2008, mediante o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, as relações entre o Poder executivo e os SNA se estreitaram, mesmo que por *enforcement* do Estado.

Segundo afirma o entrevistado lotado no MDS, para além de ofertante, o Sistema S exerceu, juntamente com a Casa Civil e os Ministros, o papel de formulador, tal a importância de sua participação no processo de conformação do Programa. Segundo ele,

[...] esse entrelaçamento entre o MEC e o Sistema S surgiu a partir de uma movimentação da Presidência da República, né?!, junto à CNI, à CNC, no sentido de se criar um programa de qualificação profissional em larga escala no Brasil, e quando tu começa com uma discussão já com esse nível de engajamento da alta direção, do Estado, inclusive, e das Corporações, isso permitiu que todas as partes – os Ministérios, o SENAI e o SENAC – se engajassem também diretamente no processo, não uma coisa tal como era na época no MTE de tentar convencer o SENAI a participar, né?! Não se tratava mais disso, tinha uma ordem da Confederação a qual ele pertencia [CNI e CNC] para se envolver no processo e encontrar soluções para que aquilo [o Pronatec] acontecesse (E1).

Como visto na fala acima e como também exposto pelo entrevistado lotado no MEC (E3), a participação do Sistema S em ações de EP não era uma novidade. Envolveram-se os SNA no PIPMO, Planfor e PNQ, por exemplo, mas a gestão desses programas favorecia a pulverização da oferta via inúmeros outras entidades. Nesse sentido, com passo importante dado a partir do Acordo de Gratuidade de 2008, o Sistema S, que já vinha se consolidando como referência no campo, se acopla ao

desenho institucional do Pronatec como ofertante principal e passa a consolidar e aprofundar sua posição como *player* central no campo de EP em território nacional.

Já de antemão, na exposição dos motivos interministeriais para criação do Pronatec, os Ministros enfatizam o papel central que o Sistema S teria no bojo do Programa:

[...] as entidades do chamado “Sistema S” têm importantíssimo papel a desempenhar. Com grande capacidade instalada, capilaridade, infraestrutura e corpo docente de excelência – além da experiência de mais de 60 anos de tradição – os Serviços Nacionais de Aprendizagem têm prestado inestimável contribuição ao desenvolvimento tecnológico do País (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS).

Diferentes elementos são citados pelos entrevistados com relação à inserção dos SNA no rol de ofertantes dos cursos do Pronatec, como o prestígio que essas instituições carregam, a *expertise* e experiência que elas possuem em ações de EP e até a maior facilidade no acompanhamento e prestação de contas, já que seu financiamento advém de contribuição compulsória incidente sobre a folha das empresas contribuintes, ou seja, recurso público:

[...] eu vejo que, para um programa de educação profissional ter êxito, a imagem das instituições envolvidas é importante, então a participação de Institutos Federais, escolas técnicas estaduais e até mesmo universidades privadas, o Sistema S, contribuem para a imagem institucional da política porque nós já tivemos políticas anteriores que trabalhavam com muitas organizações não governamentais que desgastou muito, inclusive por conta de falta de transparência, suspeita de corrupção, desconhecimento do ponto de vista regulatório dos cursos [...] Então assim: a participação dessas instituições trouxe, em um primeiro momento, a credibilidade da imagem que eles trazem, e particularmente no caso do Sistema S, nos seus estados, eles fazem propaganda mesmo, eles tem uma divulgação, tem marketing, então para muitas pessoas fazer um curso em um instituto federal era uma grife, fazer um curso no Sistema S, SENAI, era uma grife, então sem sombra de dúvida que quando uma política pública se cerca das melhores instituições em termos de imagem na sociedade para o seu desenvolvimento, isso traz uma contribuição fantástica, deveria sempre ser assim (E3).

O Sistema S é auditado pelo CGU, pelo TCU, ele passa a ter com essa Lei uma identificação pública, porque a natureza dele é privada, o Sistema S é privado, só que ele se utiliza de recursos públicos, tanto para as suas ações, as ações que eles fazem são cobradas, enfim, para outros tipos de ação que o Sistema S faz quanto também para qualificação profissional, então os recursos que eles aplicam são recursos públicos, são recursos das contribuições das empresas, dos setores que eles estão vinculados, então não deixa de ser um recurso público, e o fato de eles serem auditados pela CGU, pela TCU, dá mais segurança para o gestor, no caso do MEC que repassava o recurso para eles, né?! É diferente de você passar para uma instituição privada, por exemplo, que não tem nenhum controle externo, controle interno e que o órgão repassador é o único responsável por auditar. É diferente você distribuir essa competência de fiscalização com órgãos como o CGU e o TCU, eles têm que prestar contas anuais como órgão público, então isso aí dá uma garantia, uma segurança maior para os gestores. Então eu creio que essa

foi a maior motivação de incluir o Sistema S no programa. E o Sistema S tem uma estrutura fantástica, assim, já prontas, você não tem que investir em uma estrutura porque imagina, você criar um programa de qualificação e criar instituições públicas é muito oneroso, a manutenção disso, então é uma forma de parceria público-privada entre aspas, quase que uma parceira público-público (E4).

[...] o SENAI é uma instituição que realmente deve ser considerada, ela tem um expertise, um acúmulo de pessoas com conhecimento bastante aprofundado sobre educação profissional, mais do que em qualquer Ministério aqui da Esplanada dos Ministérios. Lá, eles realmente tem uma expertise em qualificação profissional porque eles refletem sobre pedagogia, técnicas, técnicas didático-pedagógicas, procuram ter uma aproximação com o setor produtivo por meio de consultoria a empresas, porque é o que justifica o financiamento deles próprios, né?!, essa relação direta com a indústria. O SENAC [...] sei que também tem essa estreiteza, então para mim acho que são as duas instituições mais importantes de educação profissional no Brasil [...] (E1).

Apesar de defenderem a primazia do Sistema S no desenvolvimento de ações de EP, os entrevistados E3 e E4 questionam o *ethos* social do Sistema S. Na fala do segundo entrevistado do MTE, enfatiza-se a defesa de uma maior intervenção do Estado nessas instituições que, apesar de se caracterizarem como pessoas jurídicas de direito privado, são majoritariamente financiadas por contribuições compulsórias estipuladas pela Lei que os criou:

[...] tem muita coisa que tem que mudar, muita coisa que tem que melhorar no Sistema S, mas a gente também não pode desqualificar totalmente o trabalho do Sistema S e dizer que não funciona. Muita gente já conseguiu emprego em razão dos cursos de gratuidade do Sistema S, *só que o Sistema S não tem uma preocupação social, eles não tem!* O Sistema S tem uma preocupação econômica! Se eles mudassem esse foco para uma preocupação mais social, assim, por exemplo: tem curso de gratuidade, até lá no edital fala que é para as pessoas de baixa renda e tudo, só que eles não fazem esse processo de priorizar beneficiários do Bolsa Família... estavam fazendo com o Pronatec mas agora já não sei mais como é que está, e de priorizar as pessoas que... imagina o Sistema S integrado com o SiNE, o SiNE que também recebe recurso público, seja estadual, federal, municipal. A pessoa vai lá, é atendida, é encaminhada para o Sistema S, consegue um emprego por meio da intermediação, então a qualificação profissional dentro dessas políticas públicas tem um papel fundamental para preparar o cidadão para o mercado de trabalho, então *a gente não pode desqualificar o Sistema S, o Sistema S tem sim papel fundamental nas políticas públicas de emprego, mas eu acho que eles deveriam ter um foco mais social, entender que os recursos que eles tem são recursos públicos, ser mais fiscalizados pelo Estado, ser mais direcionado pelo Estado, sabe?!,* o Sistema S são indicação políticas que trabalham, não tem concurso público, não tem seleção pública, então isso deveria ser repensado, eu acho, repensado por uma melhor gestão, porque acaba que fica muito politizado as demandas do Sistema S (E4, *italico nosso*).

Mesmo afirmando que o Sistema S carece de sérios ajustes, o servidor lotado no MDS pondera que ainda assim essas entidades se estabelecem como peça central no campo de EP:

[...] o Sistema S era fundamental! Depois do Pronatec, eu fiquei cada vez mais convencido *pensar programa de qualificação profissional no Brasil sem o Sistema S é perda de tempo*. Ficar dando cursos de qualidade duvidosa por ONGs só para gastar o orçamento eu acho que é melhor não gastar!, né?! O Sistema S tem um sistema bilionário, essa coisa de Gratuidade com o Sistema S, *é melhor trabalhar por aí e reconhecer que se de fato existem instituições com expertise em educação profissional no Brasil*, elas são o SENAI e o SENAC, o MTE não tem expertise, o MDS não tem expertise e nem tem que ter, porque já tem estruturas aí que tem décadas, são anteriores à alguns Ministérios mesmo, então *acho que essas estruturas corporativas tem os seus problemas, tem com certeza, porque são caixas-pretas dominadas por corporações, mas de qualquer maneira essas corporações conseguiram desenvolver estruturas que tem uma expertise e reconhecimento nacional e internacional*, então acho que tem que trabalhar com eles, não trabalhar com eles é realmente meio que começar condenando a política ao fracasso (E1, itálico nosso).

Enfatizando a questão da transparência, coaduna a essa perspectiva o Ministro Haddad em fala na CEC/Câmara no dia 29 de junho de 2011:

Eu defendo uma gestão mais democrática e transparente das escolas. Mas eu não nego a qualidade das escolas do SENAI e SENAC. Não nego. Eu entendo que é possível avançar do ponto de vista da gestão democrática; entendo que a gestão tenha de ser mais transparente. Há um esforço concreto dos Presidentes, do Robson Andrade, do Antonio Oliveira Santos, no sentido de dar mais transparência à gestão. [...] Hoje se tem, inclusive, o acordo [em referência ao Acordo de Gratuidade com o Sistema S]. E o acordo está sendo acompanhado pelo MEC, pela CGU e pelo TCU. Então, avançou-se muito nessa questão. E eu brincava com o Presidente Robson Andrade dizendo o seguinte: "Eu gosto tanto do Sistema S que eu quero ele para nós. Quero ele para o Brasil, a serviço do Brasil, cada vez mais." Então, há questões a serem consideradas? Há. Mas houve um avanço, a partir de 2008, considerável (Ministro Fernando Haddad em audiência pública da CEC/Câmara, dia 29/06/2011, itálico nosso).

Ademais, ainda que o site institucional informe que mais de 60% das receitas do SENAI e Sesi oriundas da contribuição compulsória são destinados à oferta de cursos e serviços gratuitos⁵⁸, o servidor lotado no MTE problematiza o financiamento de suas ações e aplicação dos recursos:

[...] o principal responsável que teria que qualificar [os trabalhadores] seria o Sistema S, mas sem aporte do FAT⁵⁹, porque ele já tem recurso para isso; e ele tem que qualificar mão-de-obra como? Baseado na demanda futura – conforme os afiliados deles, já vão se preparando, empregando para montar negócio – e com base nas informações do Caged de informações do mercado de trabalho, não é fazer aqueles treinamentos encaixotados que de repente só sobrecarrega o mercado de profissionais da mesma qualificação. [...] Agora veja: o Sistema S era contratado pelo MEC para fazer a qualificação com o dinheiro do FAT sendo que eles já têm dinheiro para isso. Essa que é uma

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/como-o-senai-e-mantido/>>. Acesso em 12 de Janeiro de 2020.

⁵⁹ O questionamento se dá por conta de o Pronatec estipular nova redação ao Art. 10 da Lei 7.998/1990, passando a incluir o financiamento de programas de EP no rol de ações custeadas pelo FAT.

dualidade estranha: ele já foi criado para isso, ele tem dinheiro para isso e aí vai pegar dinheiro para fazer a qualificação. [...] O Sistema S? Ótimo, desde que ele se dedicasse e colocasse a parte do dinheiro que é devida deles, para fazer qualificação e não ficar fazendo outras atividades, como financiar times, fazendo teatro... não! A finalidade dele não é isso! Nossa, o SENAI foi criado em 1942, entendeu? Eles têm uma renda, tem sede, tudo, mas eles funcionam pouco! No papel é tudo muito bonito, mas na hora que você entra... (E2).

Em questionário, o entrevistado do Sistema S afirmou haver equívoco por parte do público, que idealiza o Sistema S como uma instituição que somente oferta cursos gratuitos. Segundo ele, “a receita advinda dos cursos vendidos (balcão e para empresas) é fundamental para manter diversas atividades nas unidades educacionais” (E5).

Assim, pode-se afirmar que há um desencontro de expectativas em relação ao Sistema S e seus interlocutores: o público, que se beneficia com as ações de EP ofertadas por ele; o Estado, que rogava a partir do Pronatec por uma “contribuição muito maior destas entidades” de modo a “repensar a colaboração em novas bases”, mais direcionadas aos cidadãos de baixa renda (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS); e o próprio Sistema S, que visualizava como plenamente atendida sua vocação como fomentador social de ações de interesse público ligadas ao aperfeiçoamento da mão-de-obra trabalhadora.

Nessa discussão, sob forma de alteração acordada entre os relatores no processo de tramitação do PL 1209/2011 na Câmara, surge a redação do Art. 20 que alça os SNA ao Sistema Federal de Ensino, conferindo autonomia a essas entidades para criação de cursos e programas de EPT. Em parecer, informa-se que essa alteração parte da compreensão conjunta dos relatores:

Do esforço de construção de um texto consensual também concluiu-se pela necessidade de conceder autonomia aos serviços nacionais de aprendizagem para a criação e oferta de cursos e programa de educação profissional e tecnológica e de educação superior (Deputado relator Alex Canziani em parecer da CTASP).

No entanto, em um contexto no qual o Sistema S já era cobiçado como parceiro de primeira ordem desde o documento elaborado pelos Ministros (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS), a inclusão desse novo artigo no PL se faz necessária, segundo relata os entrevistados E1 e E3, como contrapartida exigida pelas entidades ao MEC: em um processo de deliberação, o Sistema S aceita a empreitada de participar como um dos principais *players* no Pronatec e imprimir maior transparência aos seus processos reivindicando, entretanto, que o processo de liberação e transferência de recursos públicos fosse facilitado e que se cessasse a morosa dependência quanto aos

Conselhos estaduais de Educação a que estavam submetidos no processo de aprovação de diretrizes de novos cursos que viriam a ser oferecidos por eles. Assim, é mediante a inserção do Sistema S no Sistema Federal de Ensino que se possibilitou o atendimento dessas demandas:

O MEC teve o mérito de formular, desenhar um programa de qualificação profissional com uma relação direta com os principais executores, que era o Sistema S, em que eles não precisavam se conveniar mas foi criado uma figura jurídica à época, um acordo que permitia entender o Sistema S como fazendo parte do Sistema Nacional de Educação, isso sem ferir a autonomia do Sistema S. Era uma parceria, fazia parte, o que não quer dizer uma subordinação. O principal detalhe disso é que a transferência de recursos orçamentários e financeiros era facilitada, era praticamente de um mês para o outro, tinha uma agilidade que nunca existiu na Esplanada dos Ministérios ou em qualquer programa de qualificação profissional que foi implementado no Brasil. A experiência do MTE, na verdade, quando trabalhava com convênios, era começar a negociar o convênio em janeiro para transferir os recursos em dezembro, ou seja, não tem como fazer uma ação de qualificação profissional assim, [...] tanto que acabou levando ao fim do protagonismo do MTE nessa política de emprego, a política de qualificação profissional. O MEC não! O MEC fez esse desenho que foi questionado juridicamente em vários momentos [...] só que à época isso garantiu uma agilidade de contratação do Pronatec invejável, uma capacidade de estar mobilizando recursos bilionários (E1).

[a inclusão do Sistema S no Sistema Nacional de Ensino] tem a ver com como que funcionava, até então, o próprio Sistema S. [...] na medida em que o Sistema S passou a desenvolver um processo de gestão mais centralizado, isso deu força para um diálogo mais profundo com o próprio governo federal e mais diretamente com o próprio MEC. Então o SENAI/Departamento Nacional (DN), o SENAC/DN, passaram a ter mais diálogo com o governo central, quando você tinha anteriormente um modelo muito mais descentralizado onde cada departamento regional resolvia no âmbito dos estados aos quais pertenciam. Então isso tem um reflexo direto nos Conselhos Estaduais, que eram os responsáveis pelo processo de credenciamento, autorização de cursos. Então havia um modelo híbrido no país, em que por cada Conselho Estadual ter a sua política, em alguns o Sistema S conquistou essa autonomia [...] e ao mesmo tempo em outros estados a regra era mais rígida, então ele tinha uma série de restrições e com isso eles se ressentiam da dificuldade de atualizar currículos, atualizar a sua lista de cursos a serem ofertados, quando iniciar, finalizar e tal. [...]. Então das várias reuniões que houve [...] essa era uma das coisas que o Sistema S dizia, que para que eles pudessem participar de uma expansão para valer, eles não poderiam ficar na dependência em alguns estados, de um Conselho que muitas das vezes você pedia autorização para um curso e demorava alguns anos, e essa era uma crítica meio que generalizada em alguns casos, da morosidade, da dificuldade material, financeira de se constituir comissões avaliativas para visitar instalações ou projetos pedagógicos de cursos em vários estados brasileiros [...]. O resumo da história é que isso fez parte do processo de construção da própria política, por isso que ela se reflete na legislação do Pronatec na medida em que essa foi uma das demandas colocadas pelo Sistema S, [...] e na medida em que o Pronatec trazia o Sistema S à mesa para essa negociação, da mesma forma todos os dados do Sistema S já estavam sendo disponibilizados para o MEC, porque isso fez parte da negociação também, então essa questão do controle social, o acesso a dados que até então não existia, com o Acordo se tornou possível [...] [A partir disso] eles vieram para o sistema federal com autonomia (E3).

Cabe, nesse ínterim, citar o exposto em relatório elaborado pela Subcomissão de Educação técnica vinculada à CPE em 1945, tratando, a seu contexto, da criação de todo um sistema de EPT que se iniciava no período:

A alta conveniência de permitir ou, mesmo, de estimular as iniciativas privadas em matéria de educação técnica, não justificaria um regime de liberdade irrestrita, que quebrasse a unidade do sistema geral julgado conveniente o impedisse a necessária ação fiscalizadora da União Federal (AMARAL, 1945, p. 22).

Exigia-se, já à época, sujeição das organizações privadas à fiscalização da União, muito embora também se visualizasse como imperativa a cooperação destas para com o Sistema que estava ali se formando.

No âmbito do Pronatec, contrários à autonomia concedida ao Sistema S, defendendo maior controle estatal e, portanto, alinhados ao modelo desenvolvimentista, firmam posições nas reuniões deliberativas da CEC e CFT os Deputados Alexandre Leite (DEM/SP), Dorinha (DEM/TO), Fátima Bezerra (PT/RN), Alfredo Kaefer (PSDB/PR), Ivan Valente (PSOL/SP), Pauderney Avelino (DEM/AM) e Jean Wyllys (PSOL/RJ), além dos requerimentos de bancada do PSDB e DEM que pleiteavam a supressão do artigo.

E reforço minha preocupação com a autonomia do artigo 20 [...] Queria entender o porquê: o Sistema S coloca que os Conselhos Estaduais tem demorado na autorização de cursos, mas eu acho que não é porque não está funcionando que a gente vai tirar, o Conselho estadual precisa funcionar para o Sistema S ou para outros sistemas. Porque uma escola estadual precisa entrar no Conselho estadual e pedir autorização pra oferecer um curso de EP e o Sistema não vai precisar? De onde nós estamos tirando a pressuposição de que a qualidade está dada para sempre no Sistema em todos os estados? Por que não pedir autorização e passar pelo processo normal, ser acompanhado e fiscalizado? [...] (Deputada Dorinha (DEM/TO) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Não concordo com essa emenda que foi apresentada de dispensar o Sistema S de ter o parecer por parte do Conselho Nacional de Educação. Eu acho que não tem porque dar esse tratamento diferenciado ao Sistema S, de maneira nenhuma. Acho que ele tem que se submeter, assim como os demais sistemas de educação, às mesmas regras, às mesmas exigências que o Conselho Nacional de Educação estabelece para o sistema nacional de educação como um todo, seja iniciativa privada, seja via exatamente iniciativa pública (Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

[...] a lógica de que o Estado brasileiro saturou, não tem condições de expansão frente as imensas demandas que nós temos, [...] então a saída encontrada para o financiamento, que está sendo chamada aqui de parceria, ela é a saída de transferir recurso público para o setor privado. Então é uma lógica que nós do PSOL discordamos, nós achamos que não é por aí [...] a

nossa população é muito carente, então qualquer tipo de política compensatória é bem-vinda, mas aqui na comissão de Educação acho que a gente tem que tratar de uma questão central que é o direito à educação para todos, dever do Estado, e qualidade da educação [...] E digo mais: na questão do Sistema S, nós temos uma discussão histórica aqui: *qual é a discussão do Sistema S? Primeiro que os empresários nunca aceitaram em um debate que o dinheiro é público. Eles sempre falaram: “esse dinheiro é nosso!” Nós formamos o SENAI, SENAC, etc. Esse dinheiro já é público e vai ter mais dinheiro público!* (Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

[...] nós somos sim a favor do Pronatec, mas é obrigação – e não deixar isso exclusivamente para o Plenário – porque se não for assim, não seria nem necessário que os projetos tramitassem pelas comissões, ora! Se nós aqui podemos aprimorar os projetos, por que não o fazer? Então este artigo 20 ele permite efetivamente, então, que você possa deslocar isso ou ceder para entidades, para escolas privadas que você não sabe exatamente qual é o critério, então nós efetivamente defendemos como destaque de bancada a supressão deste artigo 20. Melhor seria se a gente pudesse discutir melhor o aprimoramento deste projeto que será importantíssimo para a educação brasileira, mas como não conseguimos, então, adiar, não temos espaço, não temos tempo nessa comissão de rediscutir o projeto como um todo, aprimorar eventualmente até outros artigos, defendemos pelo PSDB a supressão do Art. 20 (Deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) em reunião deliberativa da CFT/Câmara no dia 24/08/11).

[...] peço o cuidado para que a gente possa melhorar esse projeto, e melhorar esse projeto é dar melhor condições, melhorar esse projeto é não confiar cegamente em instituições onde nós não podemos confiar cegamente. No Art. 8º são as ONGs, no art. 8º são entidades sem fins lucrativos. Aqui nós temos os SNA, que passam a integrar o Sistema Federal de Ensino, para autonomia para criação e oferta de cursos e programas de EP mediante autorização do órgão colegiado superior... enfim, gente, eu peço aos senhores e senhoras deputados que nos ajudem a melhorar o texto (Deputado Panderley Avelino (DEM/AM) em reunião deliberativa da CFT/Câmara no dia 24/08/11).

O problema desse artigo 20 é que garante transferências de recursos públicos para o Sistema S sem convênio, portanto, sem controle, sem fiscalização, e isso não é possível, então eu sou absolutamente a favor da supressão desse artigo 20 (Deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ) em reunião deliberativa da CFT/Câmara no dia 24/08/11).

De outro lado, perpassando argumentos convergentes ao modelo liberal, a facilidade de repasse de recursos e a desburocratização seriam vistos como vantagens cedidas a um Sistema que “só tem a contribuir” como parceiro.

Acredito que a autonomia que é dada no processo é justamente para desburocratizar, para permitir que haja agilidade na apresentação de cursos que tenham a ver com a realidade econômica de cada região no país. Essa camisa de força que a própria burocracia nos impõe, apesar de ser extremamente importante e profilática para evitar excessos, mas nós precisamos ter a possibilidade da autonomia em função até da dinâmica da economia brasileira, então nós precisamos permitir que o Sistema S tenha a condição e as entidades conveniadas de propor cursos de acordo com a realidade econômica de cada local [...] (Deputado Rogério (PSDB/RN) Marinho em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

Aí vem a parceira com o Sistema S, aí vem a questão do financiamento estudantil: eu particularmente gostaria que fosse possível a gente responder a essa realidade só investindo no setor público, mas o fato é que não há condições de responder a essa realidade hoje que é, inclusive, a carência da qualificação profissional no país, somente pela via do investir na rede pública. Nós temos que partir para a parceria, parceria com o Sistema S que nós também aqui temos que reconhecer a qualidade que tem também o Sistema S do ponto de vista do papel que o Sistema S desempenha no contexto da educação do nosso país [...] (Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

No Senado, na tentativa de limitar a autonomia concedida aos SNA, o parlamentar Randolfe Rodrigues (PSOL/AP) apresenta, como visto em capítulo anterior, emenda nº 12 propondo nova redação ao Art. 20, a qual subscreve Marinor Brito (PSOL/PA) via apresentação da emenda nº 27. Assim, tentando substituir a redação advinda da Câmara que estabelecia que a autorização dos cursos deveria passar somente por órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade, as emendas 12 e 27 reforçavam a necessidade de autorização, supervisão e avaliação feita pela União, subordinando diretamente os SNA ao inciso IX do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996⁶⁰.

Apesar da tentativa, a Senadora Marta Suplicy (PT/SP) apresenta parecer pela rejeição das emendas a partir da seguinte justificativa:

As Emendas [nº 12 e nº 27] modificam o art. 20, para submeter a abertura de novos cursos de educação profissional no âmbito dos serviços de aprendizagem à autorização e fiscalização pela União. O art. 20 constitui inovação da Câmara ao PLC, com o intuito de conferir a esses entes grau de autonomia em relação à criação de cursos, resguardando à União a competência para supervisionar e avaliar tais cursos. Ressalte-se que o acatamento dessas emendas, e consequente supressão do art. 20, ensejaria graves problemas operacionais decorrentes da centralização de procedimentos que, fatalmente, resultaria em indesejável burocratização. Agora, eu já diria que também esses cursos deverão ser monitorados de perto, fiscalizados (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Sessão Plenária, p. 42527).

Dessa forma, prevalece o argumento liberal de defesa de autonomia do Sistema S para criação de cursos e programas de EP. Atendida sua demanda, as entidades figuraram como protagonistas no âmbito do Pronatec, se aproximando, portanto, como entidade de classe, do Estado, o que seria aprovado pelo modelo desenvolvimentista de desenvolvimento econômico. Como salienta o entrevistado vinculado ao Sistema S, a estreita relação Estado/Sistema S foi fundamental para o alcance dos resultados do Programa:

⁶⁰ A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A construção legal do programa, envolvendo parceiros com larga experiência e reconhecimento na oferta de cursos para o mundo do trabalho, foi crucial para o sucesso do Pronatec. Sem o Sistema S e sua infraestrutura técnico-operacional, experiência e recursos pedagógicos, talvez o Pronatec não tivesse alcançado os objetivos desejados (E5).

Posto tudo isso, por mais que permeiem e se alternem argumentos liberais e desenvolvimentistas, nota-se, no eixo de desenvolvimento econômico que baliza o Pronatec, uma maior incidência de ideias vinculadas ao modelo liberal. Nesse sentido, compreender-se-ia que a autorregulação do mercado seria suficiente para a definição coerente das formações profissionais a serem oferecidas, não sendo necessária a indução do Estado na definição dos cursos de qualificação. Ademais, a crença indubitável na capacidade da iniciativa privada de atuar como promotora do desenvolvimento econômico prevalece em diversas ações e entendimentos no leque do Pronatec, como visto. Ainda sim, iniciativas de estímulo aos agentes privados e até mesmo a vinculação do Pronatec a outros programas do projeto neodesenvolvimentista posto em curso no governo Dilma – como as ações no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que passaram a exigir grande contingente de trabalhadores para suprir as demandas dos setores de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos – evidentemente se aproximam do modelo desenvolvimentista de desenvolvimento econômico, envolvendo alta intervenção estatal e investimentos diretos em setores estratégicos. Por fim, a relação estreita com as entidades de classe patronais, que é tão cara ao Pronatec, se daria pela “disposição da classe produtora em colaborar com o progresso do país” (Simonsen, 2010, p. 45), não incorrendo, assim, em corporativismo, como afirmaria Gudin.

Com efeito, explicitando conexão intrínseca entre a EP e desenvolvimento econômico, se elucida a fala do Deputado Waldenor Pereira (PT/BA), o qual enfatiza

o desafio do nosso país frente ao ciclo virtuoso que o país está vivendo de crescimento do Produto Interno Bruto. *Nós experimentamos nos últimos anos um crescimento considerável da nossa produção, há uma expectativa de que esse crescimento se mantenha no patamar de 4,5, 5%, e se de fato nós não dermos conta da relação do crescimento com a nossa formação de mão-de-obra, isso poderá representar um estrangulamento para o desenvolvimento nacional.* Portanto, é imprescindível que a gente, de fato, aprove esse projeto - esse projeto merecedor que é, reconheço, de algumas adequações- deve ser aprovado para formar a *mão-de-obra, imprescindível ao desenvolvimento do nosso país.* [...] Portanto, o Pronatec - repito, preservadas as críticas eu considero procedentes e que podem ser adequadas aí no processo de votação - *é fundamental para o país, especialmente para os trabalhadores oriundos dos programas de transferência de renda do governo federal.* Tá faltando pedreiro, tá faltando carpinteiro, tá faltando eletricista... Com o Programa Minha Casa Minha Vida, com essa meta ambiciosa de alcançar mais duas

milhões de habitações, tá faltando! [...] Então, eu queria só rapidamente fazer esse destaque desse paradoxo, desse *desafio que representa para a manutenção do crescimento, desenvolvimento do nosso país, a necessidade urgente de criarmos condições para formar, para qualificar a nossa mão-de-obra, especialmente aquela oriunda dos programas de transferência de renda como o Bolsa Família (PBF)* promovidos pelo governo Federal (Deputado Waldenor Pereira (PT/BA) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11, *itálico nosso*).

Evidenciando essa relação, o Deputado frisa ainda a participação dos beneficiários do PBF no Programa. Nesse sentido, parte-se, na próxima subseção, especificamente para a investigação dos argumentos do processo de conformação do Pronatec que se ligam ao eixo do desenvolvimento social no Programa.

5.1.3 O Pronatec e as noções de Desenvolvimento social

Já de antemão, no relatório produzido em 1945 pela Subcomissão de Educação Técnica vinculada à CPE, vislumbra-se preocupação social envolvendo a temática da EP:

Nas localidades de grande pobreza uma das grandes dificuldades para a formação sistemática de operariado, nas diferentes profissões, é a necessidade de ganho dos futuros operários, desde a fase de aprendizado, a fim de poderem prover a própria subsistência ou auxiliar aos seus genitores. Essa circunstância tem feito pensar na organização das escolas oficinas proporcionando aos seus aprendizes um determinado salário, pelos graves inconvenientes de serem estes obrigados a frequentar uma escola, para sua formação técnica, e a buscar trabalho remunerado, nas escassas horas de folga. Quando não é atendida convenientemente, a situação indicada, é comum que os aprendizes apenas iniciados no ofício, abandonem a escola para procurar trabalho remunerado, com prejuízo para o seu aperfeiçoamento profissional (AMARAL, 1945, p. 3-4).

O documento ainda assegura a “gratuidade da educação e do ensino, como obrigação precípua do Estado, no interesse da coletividade”, estabelecendo também a gratuidade de um quinto das vagas dos cursos oferecidos por organizações mantidas por pessoas privadas (AMARAL, 1945, p. 5). Apesar de vinculada à CPE, órgão capitaneado por Gudín, a Subcomissão é enfática no documento ao afirmar que “a gratuidade da educação não pode mais ser considerada aspiração revolucionária” (AMARAL, 1945, p. 22). Gudín, a despeito de reconhecer a educação como função do Estado, se caracterizava como liberal extremado vinculando leis sociais ao regime socialista. Assim, no eixo do desenvolvimento social, sua posição se estabelecia mesmo era pela defesa do capital.

Quanto ao Pronatec, um prelúdio do que viria a representar a educação profissional no governo de Dilma Rousseff e sua vinculação ao desenvolvimento social já pode ser notado em seu plano de governo apresentado entre setembro e outubro de 2010. Nesse documento, Dilma apresenta 13 compromissos que assumiria em seu governo caso fosse eleita, dentre os quais aqui se destacam os três seguintes:

5) Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade;

6) Dar atenção especial aos trabalhadores, promovendo o acesso ao trabalho formal a homens e mulheres, em particular aos jovens e aos segmentos sociais hoje mais discriminados, ampliando os programas de apoio à inserção de jovens no mercado de trabalho e alternativas para inserção ocupacional dos beneficiários do Bolsa Família;

7) Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento, promovendo o acesso a uma escola de qualidade, que combine ensino e capacitação para o trabalho (Dilma Rousseff em programa de governo, set-out. 2010⁶¹).

Eleita e alçando o sentimento público de superação da extrema pobreza no país a papel estruturante em seu governo, a Presidenta Dilma reforça, assim, a concatenação entre essa aspiração e a educação profissional. Além das metas estipuladas acima, ela reitera essa relação em discurso de lançamento do slogan de seu governo, “País rico é um país sem pobreza”:

[...] reafirmo que a luta mais obstinada do meu governo será o combate à miséria. Isso significa fortalecer a economia, ampliar o emprego e aperfeiçoar as políticas sociais. Isso significa, em especial, melhorar a qualidade do ensino, pois ninguém sai da pobreza se não tiver acesso a uma educação gratuita, contínua e de qualidade. Nenhum país, igualmente, poderá se desenvolver sem educar bem os seus jovens e capacitá-los plenamente para o emprego e para as novas necessidades criadas pela sociedade do conhecimento. País rico é país sem pobreza. Este será o lema de arrancada do meu governo. Ele está aí para alertar permanentemente a nós, do governo, e a todos os setores da sociedade, que só realizaremos o destino de grandeza do Brasil quando acabarmos com a miséria (Presidenta Dilma no discurso de lançamento do slogan de seu governo, dia 10/02/2011⁶², itálico nosso).

Irrompe esse sentimento público como mudança significativa no contexto político à época na medida em que esta aspiração passa a nortear de maneira medular

⁶¹ Disponível em: <http://deputados-democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf>. Acesso em: 20 de Janeiro 2020.

⁶² Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-a-nacao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>>. Acesso em 20 de Janeiro 2020.

todas as ações do governo, legitimando-as perante o público. Iniciado com menor centralidade no governo Lula, esse sentimento tem por base justamente o projeto neodesenvolvimentista que vincula os planos econômico e social, promovendo, a partir daí, ações com vistas à superação da pobreza via inserção no mercado de trabalho.

Dado esse prelúdio, perpassando o documento elaborado pela junta de Ministros que justificava o encaminhamento da proposta do Pronatec, concatena-se ali ênfase ao crescimento econômico à preocupação com o desenvolvimento social. Pende-se, portanto, para a inclusão social das camadas mais pobres da população via qualificação profissional e inclusão desse público ao sistema produtivo. Cita-se no documento a necessidade de garantia de “acesso de jovens e trabalhadores de baixa renda ao sistema por meio de bolsas para a formação gratuita”, elencando ainda a necessidade de “expansão e distribuição de vagas de forma equânime pelo território nacional” de forma que “o desenvolvimento tecnológico do país” se estabeleça como “suporte estratégico do desenvolvimento social” (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS).

Entretanto, destaca-se a atenção despendida à questão do desenvolvimento social no Pronatec principalmente via iniciativa Bolsa Formação Trabalhador. Em documento referência elaborado especificamente para a iniciativa, alude-se já de cara ao artigo 6º da Constituição Federal que elenca os direitos sociais, especificando também a definição do Art. 205 quanto aos direitos à educação e ao trabalho: “O artigo 205 define que *a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (MEC, 2012, p. 4, *itálico do autor*). Ainda mais atenção se dá à questão social via modalidade BSM, aquela que se estabelece com vistas a focalizar a oferta de cursos FIC e qualificação profissional aos beneficiários de programas de transferência de renda, atendendo, desse modo, de forma prioritária os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social.

No Pronatec, os cursos FIC, em conformidade com a LDB⁶³, somam-se às demais ofertas de educação profissional e tecnológica, com o propósito de *atender prioritariamente trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda na Bolsa-Formação Trabalhador. O atendimento a esse público aspira ao resgate do sentido da educação como direito humano, além do direito social constitucionalmente estabelecido, uma vez que essas pessoas historicamente têm sido excluídas dos processos*

⁶³ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

educacionais, agravando as desigualdades e a situação de vulnerabilidade social (MEC, 2012, p. 5, itálico nosso).

Nesse bojo, dada a centralidade que adquiriu o sentimento público de superação da pobreza no governo Dilma, o MDS acaba se destacando, juntamente ao MEC, como um dos principais atores a delimitarem os contornos do Programa mas principalmente da modalidade de demanda por ele organizada: o Pronatec/BSM, esta adotada como principal estratégia para inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria, gerido pelo Ministério.

Os argumentos mobilizados que se ligam à iniciativa em questão se associam, nesse sentido, ao modelo de capitalismo humanizado promovido por Simonsen, de modo que se vislumbra a superação da pobreza via enérgica intervenção estatal e inserção dos trabalhadores no sistema de produção. Falas dos parlamentares reafirmam essa tendência:

O Pronatec vai ter também como objetivo a qualidade do ensino profissionalizante: não é importante só expandir o ensino profissionalizante, mas que o ensino também esteja contido da qualidade do ensino, com a participação maior - se observe - que *o programa vai beneficiar principalmente as camadas sociais mais pobres do país*, no processo de educação do jovem adulto, os estudantes terão prioridade, como também as classes trabalhadoras- aqui tem a preocupação de colocar a classe trabalhadora - que possam participar também do ensino profissionalizante, *e aqueles que fazem parte dos programas e recebem benefícios do governo federal* (Deputado Sétimo (PMDB/MA) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 17/08/11, itálico nosso).

Olha a revolução: é que nem quem quebra a perna, tem que por o gesso mas depois vai tirar. *O Pronatec é uma oportunidade de tirar o gesso dos mais pobres desse país que hoje recebem dos programas sociais transferência de renda, como o BF, [...] para não cair nessa visão assistencialista de que só tem que manter, tem que assistir. Está se dando uma oportunidade a essas milhões de famílias* e eu quando perguntei para cem por cento das famílias no programa de renda mínima quando prefeito da cidade de Chapecó, noventa por cento levantaram a mão que queriam trabalhar recebendo o mesmo salário mínimo. Noventa por cento! (Deputado Pedro Uczai (PT/SC) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11, itálico nosso).

Eu tenho a convicção de que esse projeto vai ao encontro de uma expectativa muito grande da sociedade brasileira, dos empresários, dos trabalhadores e das *famílias de baixa renda que querem capacitar e qualificar os seus filhos* (Deputado Artur Bruno (PT/CE) em Sessão Plenária na Câmara, p. 46589, itálico nosso).

Com relação à emenda que propunha estabelecimento de percentagem reservada às regiões norte e nordeste, argumentos também se estabelecem no sentido de enfatizar a questão do desenvolvimento social:

É claro que nosso objetivo não é, de forma alguma, prejudicar as demais regiões do País. *Nós queremos, com isso, apenas fazer justiça social, focar o nosso olhar numa região que é bem mais pobre, que é bem mais carente, que padece de problemas sociais graves, que precisa de mais atenção por parte do poder público e que, portanto, pode ter, na oportunidade do ensino técnico e profissionalizante, o surgimento de uma vida nova e de esperança para os pobres que, lamentavelmente, estão mais concentrados, no Brasil, nas Regiões Norte e Nordeste. [...] Vamos aproveitar este projeto para fazer justiça social.* Eu sei que os milhares de pobres do Norte e Nordeste brasileiros vão aplaudir a Câmara dos Deputados. Esta sessão vai ser festejada pelos mais pobres deste País (Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA) em Sessão Plenária na Câmara, p. 46669, *italico* nosso).

Entretanto, o argumento que mais predomina em relação ao viés social da iniciativa se estrutura a partir da ideia do Pronatec como “porta de saída do Bolsa Família”:

Fico muito entusiasmado com o Pronatec, até porque as críticas que ouço ao Programa Bolsa Família é que ele não tem porta de saída. Se bem utilizado, o Pronatec será a grande porta de saída do Programa Bolsa Família (Deputado Artur Bruno (PT/CE) em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/11).

Estou convencido, pelo que li do projeto, é muito importante que essa comissão realize essas audiências públicas para a divulgação do projeto. Depois da nossa audiência pública, nós publicamos um artigo em um dos principais jornais de Fortaleza e nós vimos que há um desconhecimento quase que total desse projeto pela sociedade brasileira, e ela precisa incorporar, ela precisa conhecer, demandar, *porque é a grande porta de saída do Bolsa-Família, é uma capacitação que terão os nossos desempregados* (Deputado Artur Bruno (PT/CE) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 17/08/11, *italico* nosso).

Essa é a porta de saída para aquelas pessoas que foram beneficiadas por programas e que muitas vezes se acomodam. É necessário criar uma opção para que a pessoa não fique a vida inteira recebendo Bolsa Família ou outro tipo de transferência de renda necessária momentaneamente, mas o papel do Estado é formar o cidadão, prepará-lo para o trabalho, capacitá-lo. Então quando eu vejo que o recurso técnico vai ser empregado prioritariamente aos beneficiários do Programa de transferência de renda do governo federal eu só tenho que felicitar a iniciativa da Presidente e do nosso relator. É muito importante dar a essas pessoas que recebem benefícios de transferência de renda qualificação profissional, porque o desejo de todas essas pessoas – eu tenho absoluta convicção – não é o desejo de ficar recebendo a vida inteira de governo uma ajudinha, eles querem é trabalho, e eu tenho certeza que trabalho técnico não há de faltar no Brasil hoje com tantas necessidades que o país tem (Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ) em reunião deliberativa da CCJC/Câmara no dia 23/08/11, *italico* nosso).

[...] este projeto também contempla os beneficiários do Bolsa Família. *Seria uma porta de saída também para que a pessoa aprenda uma profissão e ganhe o seu sustento, o sustento da família* (Deputado Jonas Donizette (PSB/SP) em Sessão Plenária na Câmara, p. 46626)

É inadmissível um Governo que diz se preocupar com o Nordeste pensar que vai resolver os problemas da região ampliando o Programa Bolsa Família. Não! *Tem que haver perspectiva de futuro. E Bolsa Família não dá isso. Pode resolver e melhorar o presente. O que melhora o futuro é a educação, é ter mão de obra qualificada, profissionalmente apta ao desenvolvimento*

(Deputado Roberto Freire (PPS/SP) em Sessão Plenária na Câmara, p. 46670, *itálico nosso*).

O próprio Ministro Haddad reforça esse entendimento ao proferir fala na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec:

Outra inovação importante: o Pronatec abre as portas da inclusão produtiva para que o MDS, na pessoa da nossa Tereza Campello, possa *estimular os beneficiários de todos os programas federais de transferência de renda a obter uma qualificação profissional e poder se situar no mercado de trabalho até, eventualmente, abdicando do benefício em proveito de uma vida melhor, de uma vida em que a renda é fruto do trabalho, que é a esperança de todos os brasileiros* (Ministro Fernando Haddad na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, *itálico nosso*).

Argumentos nesse sentido se aproximam do modelo liberal na medida em que visam a independência do cidadão quanto aos “auxílios governamentais”. Nessa lógica, políticas de transferência de renda deveriam ser terminantemente suplantadas por ações de integração dos indivíduos à cadeia produtiva ou ações de responsabilização individual como o incentivo ao empreendedorismo e microcrédito produtivo.

Quanto à visão dos técnicos lotados nos ministérios, diferentes posições e entendimentos sobre a questão se estabelecem:

[...] *essas pessoas estão em uma situação de assistencialismo; elas deixam essa situação de assistencialismo e passam a ter autonomia sobre a sua renda*, e toda essa questão da importância do trabalho própria da pessoa, e aí ela passa a contribuir porque ela vai passar a consumir, então vai passar a contribuir também com a riqueza do país, então eu acho que qualquer iniciativa que ajuda, que colabora para uma pessoa desempregada conseguir um emprego, é válida, e no meu ponto de vista é *uma forma de redistribuição de renda*, porque você tem recursos do governo aplicados nessa política, né?! [...] essa questão da iniciativa do Pronatec/BSM, em específico, [...] os fatores de justificativa [dessa iniciativa]. Assim, *em razão do público, em razão da necessidade de conseguir emprego para que essas pessoas passassem a deixar de depender do PBF* [...] na medida em que ele conseguisse emprego, ele parava de depender do PBF, ele poderia abrir mão desse recurso, que é provisório, que assim, foi criado para ser temporário mas que famílias viviam do PBF sempre, inclusive recusando o emprego para que não tivesse carteira assinada, trabalhando de bico para continuar recebendo o PBF (E4, *itálico nosso*).

[...] desde os primeiros momentos, houve a participação nas reuniões de Casa Civil e tal do MEC, do MDS porque era a perna social mais forte porque precisava ter uma relação direta com *a ideia de porta de saída para o PBF*, né?! Nunca foi visto, enquanto política pública, que a Bolsa Família deveria ser perene enquanto indivíduos que se beneficiariam dela: a rigor, o indivíduo tem necessidade por uma situação de momento, de menor ou maior duração e que *o Estado deveria dar condições para que ele tivesse autonomia*, porque o nível de apoio é insuficiente, então melhor seria dar as *condições para que os beneficiários do PBF pudessem galgar seus próprios caminhos profissionais*; essa seria uma forma de sucesso, daí a necessidade de se pensar desde o início uma construção que levasse em conta o público do Bolsa-Família (E3, *itálico nosso*).

[...] ele já está recebendo o benefício e passa a ter o poder de sair, de gerar uma nova fonte de renda para ele, ele adquire uma habilidade, visando que ele saísse dessa condição que é muito ruim! *Venhamos e convenhamos, ninguém quer viver de bolsa de governo.* Uma amiga minha escreveu uma vez um trabalho que tinha na capa o verso da música do Gonzaguinha, e eu quase chorei: “Um homem sem trabalho, o homem não tem honra...”. Pessoa sem trabalho é uma coisa horrível, o trabalho faz parte da vida (E2, *itálico nosso*).

Problematizando a ideia de “porta de saída”, o servidor lotado no MDS afirma que, a partir do Pronatec,

[...] começa a ser formulada uma perspectiva sistêmica como forma de *viabilizar que as pessoas que, no caso específico, se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, aquelas que participam do CadÚnico e do PBF poderiam estar montando estratégias para conseguir, de uma forma apoiada institucionalmente pelo Estado, conseguir gerar renda pelo trabalho de uma forma tal que a médio ou longo prazo isso pudesse diminuir sua necessidade de depender das transferências monetárias do Estado para garantir uma vida digna, né?* [...] A perspectiva era essa, né? De criar oportunidades para que as pessoas saíssem do programa, não dependessem mais da transferência financeira para garantir sua sobrevivência. Conceitualmente, isso nunca foi muito elaborado, até porque *não se trata de porta de entrada ou porta de saída. A situação de pobreza se coloca em contexto* - como era bem enunciado pela professora Ana Fonseca⁶⁴ - *multidimensional, né?!, não era só a questão do dinheiro, né?!, ainda mais porque é uma quantia irrisória.* [...] Mas de qualquer maneira [...] isso vem sempre aparecendo, né? Uma preocupação que as pessoas saíssem logo do programa, só que *o próprio desenho do programa – tanto o PBF como a própria inclusão produtiva – não viabilizam a saída de uma família do horizonte da condição de pobreza em que elas estão.* Na verdade, garante um... minimiza de uma forma bastante limitada a precariedade monetária. [...]. Mas de qualquer maneira isso não é uma porta de saída! Isso é uma formulação equivocada (E1, *itálico nosso*).

Segundo ele, a perspectiva promovida por aqueles que defendem a visão de “porta de saída” de autonomia e melhores condições aos beneficiários do PBF só seria viável em caso de concatenação das ações de qualificação profissional com outras iniciativas. Caso contrário, as condições para superação real da situação de pobreza não poderiam ser garantidas.

Reduzir a atenção à população vulnerável às ações de EP foi inclusive o caminho levantado por algumas falas, baseando-se na ideia de que as condições a que

⁶⁴ Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (Unicamp) desde 1987, Ana Fonseca foi secretária-executiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo Lula (2003-2011), quando implantou o programa Bolsa Família. Em 2011 atuou como Secretária Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, estando envolvida no processo de concepção e implantação do plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: < <http://fonseas.org.br/morre-cearense-ana-fonseca-criadora-do-bolsa-familia/> >. Acesso em 18 de janeiro de 2020.

esse público está submetido bem como as deficiências de ensino que carregam cerceiam seu futuro a ponto de estabelecer a EP como único caminho possível.

Eu acho, Ministro, que o Governo acerta em cheio quando apresenta esse Programa, quando organiza suas ações e quando foca no ensino profissionalizante. De fato, como V.Exa. disse na sua apresentação inicial, *essa é das maiores demandas da população brasileira, em especial das classes populares, cujos filhos, muitas vezes, mais do que ir à universidade, preferem fazer um curso profissionalizante* (Deputado Alessandro Molon (PT/RJ) em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/11, itálico nosso).

Você dá condição de qualificação profissional, dá oportunidade que nunca - *vamos ser decentes, não vamos ser hipócritas – que essas famílias nunca que vão sonhar com universidade, elas querem é qualificação profissional e uma oportunidade de trabalhar nesse país, para sair da condição de assistência social numa situação de baixa-autoestima* (Deputado Pedro Uczai (PT/SC) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11, itálico nosso).

[A educação para o trabalho para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica é] Fundamental, *muitas vezes a única opção realmente viável para transformar não só a vida de quem escolhe a educação profissional, mas para toda a família, tornando-a exemplo em uma comunidade* (E5, itálico nosso).

Esta fase [profissional e técnica] da educação possivelmente será, para grande parte dos brasileiros, a última instância de ensino! Quantos é que não tem possibilidade de ir para um ensino superior efetivo, então esta é uma fase onde você tem não só um aprendizado, uma capacitação técnica, uma formação melhor dos nossos jovens, dos nossos brasileiros para que se possam habilitar ao trabalho, à sua profissão, buscar melhor renda e consequentemente melhor qualidade de vida (Deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) em reunião deliberativa da CFT/Câmara no dia 24/08/11, itálico nosso).

A educação em seus diversos níveis, sob esse entendimento, seria visualizada como forma de estratificação social. A população em situação de vulnerabilidade socioeconômica seria, então, apartada do acesso ao nível superior, sendo relegada a ela estritamente a educação profissional. Nesse contexto, outro aspecto também pode ser iluminado no sentido de as próprias condicionalidades de acesso aos cursos FIC e qualificação profissional estabelecerem processos de exclusão dos trabalhadores. Como elenca o entrevistado lotado no MEC,

[...] eu tenho dúvidas [quanto ao teor redistributivo da iniciativa Pronatec/BSM] no seguinte sentido: se eu olhar o público do CadÚnico ou do BSM, e o público fora do BSM, aí sem dúvida eu concordaria que há sim uma dimensão de ser redistributivo. No entanto, como o cadastro do BSM é gigantesco, na época era talvez cinquenta milhões de pessoas, vinte e cinco por cento da população, lá dentro, ou seja, na visão interna, não era [uma iniciativa com teor redistributivo], porque muitas vezes o requisito para fazer o curso não era alcançado em iguais condições, entende? Um curso que era ofertado para um determinado tipo de perfil não necessariamente atendia a todos, então isso acaba quebrando um pouco, e de certa maneira,

hierarquizando: se o curso exige ensino médio e o público em grande medida só tem ensino fundamental, ele não atende. Então no meu entendimento a própria educação, quando ela vai pegar o público trabalhador, ela faz um processo hierarquizado, porque ela trabalha com aquela lógica de requisitos, pré-requisitos, então quem não teve oportunidade de concluir seu ensino fundamental, por exemplo, ficava alijado da possibilidade de acessar boa parte dos cursos que exigiam, no mínimo, ensino fundamental. Então tem limites para a dimensão... eu entendo como redistributiva sem sombra de dúvida, se eu pegar a população e vou concentrar isso, os vinte e cinco por cento, mas dentro ela não é tão redistributiva assim porque ela começa a ter segmentos, se são aptos ou não (E3).

Assim, apesar de os requisitos de escolaridade para acesso aos cursos se colocarem como forma de garantir a adequabilidade e aplicabilidade do ensino, a incapacidade do Programa apontada pelos entrevistados em articular a formação profissional e a elevação de escolaridade regular acaba estabelecendo limites às possibilidades dos trabalhadores. Dessa forma, a visão dicotômica presente desde o Brasil colônia entre o ensino profissional dedicado aos ‘desafortunados’ e cursos superiores dedicados à elite se reedita no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Por fim, para além das ações especificamente direcionadas aos beneficiários do PBF, também se joga luz às ações vinculadas aos beneficiários do seguro-desemprego. Em sua fala na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, o Ministro Haddad afirma que, com a participação em curso de qualificação profissional, “o trabalhador fará jus” ao seguro-desemprego. Já em Sessão Plenária (p. 46621), o Deputado relator Jorginho Mello (PSDB/SC) afirma ainda que o Pronatec seria uma das melhores matérias a transitar no Congresso dando conta não só das questões do apagão de mão-de-obra e da qualificação do trabalhador, mas também “para dar um fim ao seguro-desemprego, que hoje virou profissão”. Nessa mesma linha afirma o Deputado Izalci (PR/DF) em audiência pública da CEC no dia 29 de junho de 2011:

[...] a rotatividade do seguro desemprego virou uma coisa profissional: a pessoa trabalha seis meses, pede demissão, recebe seguro desemprego por seis meses, mas continua trabalhando, fica recebendo seis meses, depois mais seis meses. Então isso, na exigência da formação, é muito importante (Deputado Izalci (PR/DF) em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/2011).

Nota-se, nesse sentido, que o argumento de responsabilização do indivíduo e a defesa do Estado Mínimo embutidos nessas ações claramente se aproximam do modelo liberal preconizado por Gudin. A prioridade aqui seria, então, a geração de capital, não a proteção social do indivíduo.

Logo, como nos eixos anteriores apontados, também quanto à temática do desenvolvimento social argumentos desenvolvimentistas e liberais se alternam.

De um lado, um capitalismo humanizado, cujos argumentos se voltam para a defesa de direitos sociais e de ações que aplaquem a pobreza via inserção dos trabalhadores no sistema produtivo. Excedendo o Pronatec, a associação entre vida digna e consumo, como Simonsen preconiza, funda a construção de todo o modelo neodesenvolvimentista do período, estabelecendo-se a partir desse entendimento ações de transferência de renda, microcrédito, isenção de impostos e outros. Evidencia-se, ademais, o caráter multifuncional da política social (KERSTENETZKY, 2012) no caso do Programa e sua iniciativa BSM, haja vista o papel complementar que a política social exerce em um projeto de desenvolvimento econômico encabeçado pelo Estado, assegurando, então, a reprodução da força de trabalho industrial e o aumento da capacidade produtiva.

De outro lado, a defesa incondicional do capital, cuja sustentação das ações se dá mediante argumentos de responsabilização individual e redução das funções do Estado. O entendimento de que a riqueza da nação corresponde à integral da riqueza de seus cidadãos é a máxima que baseia esses argumentos, influenciando-os sobremaneira, então.

Parte-se, agora, para a explicitação do último eixo elencado: as noções de Educação profissional, entendendo que os argumentos ali contidos são derivados e interconectados aos eixos anteriormente tratados.

5.1.4 O Pronatec e as noções de Educação profissional

Ao contrário dos entendimentos que circunscrevem os eixos anteriormente tratados, a perspectiva de Educação profissional em Simonsen e Gudin se mostra, a partir dos documentos analisados, bastante convergente, distinguindo-se somente o enfoque de Gudin que, para além da questão da produtividade, ressalta como finalidade dessa produção a acumulação, elemento esparso em Simonsen. Como visto, os vocalizadores do seminal embate da década de 1940 não se aprofundaram em demasia no tema por conta da designação de uma subcomissão específica de Educação Técnica pela CPE para tratar da matéria. Ainda sim, dentre as ações de planificação defendidas, Simonsen repetidamente aponta para a EPT como medida vital para o desenvolvimento

do país, elencando a necessidade de “novas escolas de engenharia, a vulgarização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional [...]” além do direcionamento da imigração como forma de garantir “técnicos e operários eficientes” (SIMONSEN, 2010, p. 45). Gudin especifica um capítulo ao tema nas conclusões de seu programa econômico, advogando por vultosos investimentos feitos tanto pelo governo quanto pela iniciativa privada no intuito de promover a criação de escolas técnicas eficientes, a importação de professores estrangeiros especializados, o custeio no estrangeiro da aprendizagem de profissões técnicas e “a criação de centros de pesquisas e laboratórios com o necessário aparelhamento material e superior direção técnica” (GUDIN, 2010, p. 124).

De certa forma, todas as aproximações já feitas até então entre o embate industrialista precursor e o processo de conformação do Pronatec, com ênfase à iniciativa BSM, coroam esse último eixo que trata das noções de Educação profissional. A visão do Programa sobre o papel específico conferido ao Estado e à iniciativa privada bem como os entendimentos sobre desenvolvimento econômico e social confluem para uma concepção específica de EP. Portanto, todos os esforços se deram no sentido de legitimar um enquadramento específico de EP, voltada à produtividade, ao crescimento econômico e acessoriamente à inclusão social, focada no indivíduo, sincronizada às demandas do mercado e promovida em forte parceria com a iniciativa privada, cujo papel exercido excedia o financiamento, estendendo-se também quanto à definição da substância e conteúdo dos cursos.

Assim, a ideia da EP como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento impera tanto nos modelos liberal e desenvolvimentista de Simonsen e Gudin quanto nas falas e discursos relacionados ao Pronatec e sua iniciativa BSM. A ênfase sobre a EP na época a imputa desde o início a responsabilidade por “produzir impactos positivos no desenvolvimento econômico do país, notadamente prejudicado pela ausência de mão-de-obra qualificada apta para acompanhar o ritmo das inovações tecnológicas e produtivas” (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS). Também o entrevistado do Sistema S afirma que “a educação para o trabalho é vetor fundamental para o crescimento do país, com base na premissa de impulsionar a economia [...]” (E5). Conforme afirma o Deputado Carlos Setim (DEM/PR) em reunião deliberativa da CEC no dia 24 de agosto de 2011, “Essa ideia de profissionalização, ela é muito interessante porque quando se fala em educação, os países que mais cresceram, mais se desenvolveram, muito investiram em educação e através disso, da educação e da

cultura, é que se chega a um crescimento, desenvolvimento das nações como Coreia, China, como outros emergentes [...]”. Soma-se a ele as falas dos parlamentares filiados ao Partido dos Trabalhadores, Pedro Uczai (PT/SC), Waldenor Pereira (PT/BA), Márcio Macêdo (PT/SE) e Marta Suplicy (PT/SP):

[...] o desafio do nosso país frente ao ciclo virtuoso que o país está vivendo de crescimento do Produto Interno Bruto. Nós experimentamos nos últimos anos um crescimento considerável da nossa produção, há uma expectativa de que esse crescimento se mantenha no patamar de 4,5, 5%, e se de fato nós não dermos conta da relação do crescimento com a nossa formação de mão-de-obra, isso poderá representar um estrangulamento para o desenvolvimento nacional. Portanto, é imprescindível que a gente, de fato, aprove esse projeto - esse projeto merecedor que é, reconheço, de algumas adequações - deve ser aprovado para formar a mão-de-obra, imprescindível ao desenvolvimento do nosso país (Deputado Pedro Uczai (PT/SC) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 17/08/11).

Me parece que [com] a não oferta urgente de mão-de-obra qualificada para responder à demanda do desenvolvimento nacional, nós poderíamos entrar em processo de estrangulamento. [...] na minha opinião, se não aprovarmos esse projeto, entendendo-o como uma política de Estado emergencial, nós poderemos estar comprometendo o desenvolvimento do nosso país, o crescimento econômico do nosso país que se aponta, apesar da crise financeira internacional, para a manutenção de um crescimento no patamar de 4,5, 5% que representa um grande crescimento e que requer, de fato, a formação, a qualificação de mão-de-obra em tempo recorde (Deputado Waldenor Pereira (PT/BA) em reunião deliberativa da CEC/Câmara no dia 24/08/11).

A educação, enquanto instrumento de formação horizontal de um povo, de uma gente, é fundamental para a transformação do país em uma nação, e a sua população ser dona do seu próprio destino; e verticalmente a educação é uma forma de ascensão dos filhos do povo. Então esse projeto possibilita a consolidação do ensino profissionalizante no país que ajuda nessas duas vertentes, ajuda o país a crescer, se desenvolver, e ajuda a dar uma profissão e um instrumento de trabalho para que os filhos do povo possam se inserir no mercado de trabalho de forma competente, autônoma e possa constituir as suas famílias e ter um país digno (Deputado Márcio Macêdo (PT/SE) em reunião deliberativa da CCJC/Câmara no dia 23/08/11).

No contexto de uma economia crescentemente pautada pela tecnologia e pelo conhecimento, a exigir cada vez mais especialização profissional, a educação técnico-profissional tem assumido papel estratégico. A expressão dessa modalidade educativa é acentuada quando se pondera a sua importância para a atração de investimentos (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Sessão Plenária).

A extensiva mobilização de discursos que associavam positivamente a EP a um processo de desenvolvimento econômico advinda justamente de parlamentares filiados ao partido da Presidenta à época pode ser considerada estratégica, de modo a se estruturar um ambiente propício à aprovação do Programa sem grandes questionamentos ao seu desenho.

Central nos modelos liberal e desenvolvimentista, a questão da produtividade também é elemento presente nas discussões e argumentos sobre o Pronatec:

[os trabalhadores] devem ser mobilizados e incentivados para introduzir novos aportes tecnológicos e técnicos em seus setores, *aumentando a produtividade*, a qualidade e os resultados do trabalho nos setores industriais, agropecuários e de serviços (Senador Cristovam Buarque (PDT/DF) em justificativa da Emenda nº 15, *itálico nosso*).

[...] você tem a educação profissional e *a partir daí, a pessoa com uma educação profissional passa a ser uma pessoa mais produtiva* e pode vir a colaborar na sua empresa, no seu próprio negócio, inclusive agora com o MEI estourando, muita gente montando o próprio negócio, e *a contribuir com o desenvolvimento do país, da empresa dele, com tudo, como autônomo, como empregado, mas é fundamental* (E2, *itálico nosso*).

Os efeitos esperados de tal programa na economia também são promissores. *Trabalhadores qualificados estão sempre associados a um círculo virtuoso que envolve ganhos de produtividade*, melhoria da renda, ampliação do consumo, crescimento da economia e qualificação da cidadania (Senadora Marta Suplicy (PT/SP) em Sessão Plenária, *itálico nosso*).

A palavra é capacitação, porque capacitação implica dois grandes movimentos. Um primeiro movimento, que é o *movimento produtivo*. É a *garantia de que o nosso país vai ter as condições de aumentar sua produtividade, melhorar a sua produção de bens e serviços*, beneficiando o conjunto da sua população, competir internacionalmente e agregar valor a sua produção, o que significa trabalho de alta qualidade, expresso nos nossos produtos (Presidenta Dilma Rousseff em Cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, *itálico nosso*).

Sendo uma das formas mais eficientes de aumentar a produtividade, o aprimoramento da mão-de-obra e o investimento em técnicos capazes de melhorar os métodos de produção são elementos infundidos por todo o mundo de modo que a competitividade e o alto crescimento econômico, por consequência, sejam assegurados. Nesse sentido, em entrevista para a Revista Com Censo, o diretor de Integração das Redes de Educação Profissional responsável pela implantação do Pronatec e mais tarde secretário de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Marcelo Feres, tratando sobre o Programa, afirma que

Um dos principais objetivos da EPT é contribuir para a melhoria da *produtividade* do país. Para isso, é necessário um processo educacional de qualidade, que dialogue com as demandas do setor produtivo e do mundo do trabalho. [...] A expansão de vagas no ensino técnico e a formação de qualidade de jovens que, além do ensino médio, façam cursos técnicos fará o país ganhar em *produtividade* de trabalho e contribuirá para a elevação da renda dos trabalhadores com formação técnica. [...] Portanto, *investir em políticas públicas para o ensino técnico que ajudem a retirá-lo da cultura de educação de segunda classe e inseri-lo na cultura da inovação tecnológica é uma estratégia tanto social quanto econômica*, que contribuirá para o aumento da *produtividade* e da *competitividade* do país. (FERES, 2016, p. 13, *itálico nosso*).

Para além do argumento da produtividade, sua fala também perpassa a questão da visualização da EP que se construiu ao longo dos anos no país. O entendimento da EP como inferior a outros tipos de educação, elemento já abordado em seção anterior, também é citado na fala do servidor entrevistado lotado no MEC (E3). Segundo ele, enquanto não for superada a visão unidirecional à educação superior, romantizada, bem como a antipatia historicamente relegada à EP (um nível inerentemente direcionado à prática e às ocupações), a vinculação entre trabalho e educação nunca se desenvolverá de maneira satisfatória.

Nesse quadro, o servidor lotado no MDS (E1) destaca o desenho institucional do Programa que permitiu a soma dos esforços do MEC e do MDS na construção de uma EP efetiva: enquanto o MEC respondia pela perspectiva educacional e pedagógica do Programa, o MDS que tradicionalmente tinha um olhar mais voltado a ações de inclusão produtiva acaba complementando o viés do trabalho já que, como visto, o envolvimento do MTE foi tardio e em frentes bastante restritas.

Ressalta-se, a partir disso, uma ruptura induzida pelo Governo Federal e promovida pelo Programa: o deslocamento do eixo do trabalho, tradicionalmente predominante quando se trata de educação profissional, para a questão da educação aliada à aspiração de superação da pobreza guiando as ações do campo. Dessa forma, a coordenação no campo de EP antes nas mãos do MTE passa agora a ser abarcada pelo MEC em parceria com o MDS. E não só isso: a atuação do próprio MTE no âmbito da EP passa a adquirir função social, haja vista que sua principal frente de ação consistia na nova condicionalidade de recebimento do benefício de seguro-desemprego (por ele gerido) à frequência em cursos de qualificação profissional.

Como levanta o entrevistado alocado no MEC (E3), mais que a afinidade com o MEC, esse deslocamento da questão do trabalho para a educação se concretiza devido à centralidade que esse último fator ocupa no projeto colocado em curso pela Presidenta Dilma. Segundo ela, “Nenhuma área pode unir melhor a sociedade que a *Educação*. Nenhuma ferramenta é mais *decisiva* do que ela *para superarmos a pobreza e a miséria*” (Presidenta Dilma no discurso de lançamento do slogan de seu governo, dia 10/02/2011, *italico* nosso). Reafirma sua posição na cerimônia de sanção da lei que cria o Pronatec:

Nós sabemos, e o Brasil passa por esse momento, que *uma das maiores alavancas, uma das maiores plataformas e um dos melhores caminhos para o*

desenvolvimento de um país é a Educação. No nosso caso, nós estamos em uma fase em que nós completamos o primeiro movimento, que foi o movimento da universalização da Educação. E agora nós estamos buscando, da creche à pós-graduação, modificar a qualidade da Educação no Brasil. E hoje nós temos sim um desafio: o desafio de assegurar capacitação para nossos jovens, para os trabalhadores, e para os adultos que não tiveram no passado a oportunidade dessa qualificação (Presidenta Dilma Rousseff na cerimônia de sanção da lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, itálico nosso).

Assim, como previsto na E.M.I. 019/2011 (MEC/MTE/MF/MP/MDS), para além da questão da mão-de-obra, o Pronatec se construiria como um “instrumento de melhoria da qualidade da educação”. Também no documento referência para a Bolsa-Formação Trabalhador, assinala-se a aspiração pelo “resgate da educação como direito humano”, reiterando o eixo da educação como central na iniciativa.

Demonstrando preocupação com a vertente educacional do Programa desde seu início, o Deputado Fernando Ferro (PT/PE) se volta ao Ministro Haddad nos seguintes termos:

Eu queria levantar uma preocupação com a qualidade e com o currículo que se pretende consolidar nesse processo. Nas escolas técnicas, no SENAI, por exemplo, há uma metodologia e um ideário de formação que nem sempre contempla matérias que são necessárias para incentivar um espírito crítico, criativo, inovador. Eu acho que as matérias da área de humanas, Filosofia, História, devem ser incorporadas. A pergunta é esta: que preocupação com o grau de composição do currículo para esses cursos existe, principalmente para essa área de capacitar as pessoas para a cidadania, para serem cidadãos, não meramente bons técnicos e bons profissionais? Isso é importante, é fundamental, mas nós temos que formar técnicos, profissionais e cidadãos (Deputado Fernando Ferro (PT/PE) em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/2011, itálico nosso).

Respondendo genericamente, ao falar sobre a qualidade das entidades ofertantes que, segundo ele, seria assegurada, o Ministro enfatiza a centralidade do MEC:

É um programa interministerial, mas o controle de qualidade é do Ministério da Educação. Não só a Bolsa-Formação, mas também o controle de qualidade vai ser feito pelo MEC. [...] Aliás, a Presidenta Dilma fez questão - é dela a ideia - de incluir o artigo que só se habilita pelo Ministério da Educação o parceiro público ou privado. A habilitação é feita pelo MEC. Aquilo que não tiver qualidade está fora (Ministro Fernando Haddad em audiência pública da CEC/Câmara no dia 29/06/2011, itálico nosso).

Atentando-se para os princípios político-pedagógicos que orientam o Pronatec, novamente nota-se a educação vinculada à questão social como eixo central que baliza a ampliação da oferta de cursos no âmbito do Programa:

- O direito ao pleno desenvolvimento pessoal, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, assegurado na Constituição Federal do Brasil, de 1988, proclamado, também,

pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu art. 26, e ratificado na Recomendação 195 (Sobre o desenvolvimento dos recursos humanos: educação, formação e aprendizagem permanente) da Conferência Internacional do Trabalho, publicada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2004.

- *O compromisso com a elevação da escolaridade da população*, uma condição imprescindível para os processos de qualificação profissional comprometidos com a formação integral do trabalhador.
- *O estímulo à continuidade e à progressividade dos estudos*, na perspectiva de consolidar a autonomia e a emancipação do sujeito, como condição para superação das desigualdades sociais (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 26-27, *itálico* nosso).

Qual seja o pressuposto normativo que orienta o Pronatec em seu desenho institucional, é importante elencar, entretanto, críticas que acusam, a nível operacional, a instrumentalização da concepção de educação e trabalho pelas entidades patronais (SANTOS; RODRIGUES, 2012; BRANCO, 2009; RIBEIRO, 2014; VARELLA et. al, 2015), que justamente se colocam como principais ofertantes dos cursos de EP. Nesse sentido, a despeito das propostas pedagógicas dos SNA variarem de unidade para unidade, referindo-se às concepções que balizam o entendimento de educação e trabalho dessas entidades, o entrevistado representante do Sistema S afirma que

[...] a proposta estava na educação para o trabalho. [...] os ofertantes do Sistema S utilizaram metodologias pedagógicas que perpassam o simples aprendizado de técnicas ou saberes inerentes à ocupação de mercado, como habilidades socioemocionais, empreendedorismo, atitudes colaborativas e sustentáveis, dentre outras. [Quanto aos pressupostos que balizam o entendimento de trabalho levado em conta pelo Sistema], estão embasados no desenvolvimento de um profissional capacitado para exercer as atividades/funções inerentes à sua profissão com excelência, respeito institucional e para com os colegas de trabalho (E5).

Notam-se, então, possíveis implicações não previstas relacionadas ao alto envolvimento dos SNA nas iniciativas que compõem o Pronatec (das quais se destaca a Bolsa Formação em sua modalidade BSM), de modo que a formação promovida, seus princípios norteadores e finalidade podem ter sido capturados pelas entidades responsáveis pela implementação. Aproxima-se essa questão à posição de Simonsen na década de 1940 que, mesmo contrariado, aceitou administrar a EP à época desde que fosse conferido à classe industrial o poder de definir as diretrizes do campo. Sob o ângulo do modelo liberal, essa estreita relação entre Estado e entidade de classe provavelmente seria acusada de corporativismo.

Ainda, outra aproximação com os modelos liberal e desenvolvimentista pode ser feita. Como largamente defendida por Gudín e Simonsen, a formação de professores e

técnicos no exterior e posterior disseminação do conhecimento em território nacional foi, como visto anteriormente, objeto de discussão no processo de tramitação do Programa via Emendas 15 e 17 propostas na Câmara. Em suma, toda a ferrenha defesa pela difusão de laboratórios e pesquisa, melhoria da capacidade técnica e propagação da EP presente em Simonsen e Gudin pode ser visualizada no Pronatec: a política passa a ser tida como central no governo Dilma, sendo elencada por muitos parlamentares como o projeto mais importante a tramitar nas Casas no governo. Os entrevistados também enfatizam o salto dado pelo campo de EPT devido ao exitoso desenho institucional do Programa:

O Pronatec foi o programa mais importante e abrangente no que tange a oferta de cursos para o mundo do trabalho no País. Seu advento e implementação se tornou modelo para outros programas posteriores (E5).

[...] a partir da disposição dos diferentes agentes, [o Pronatec se estruturou a partir de] um arranjo que ficou de pé, um programa bem desenhado, com recursos orçamentários e financeiros à vontade, com bons ofertantes, uma rede de prefeituras municipais capaz de mobilizar o público pobre para participar desses programas e, principalmente, o interesse desse público em participar do programa. Então fechou, né?!, a gente conseguiu fechar essa equação aí. Então acho que foi um momento muito interessante, muito exitoso, de ver como uma política pública, apesar de todos os problemas que ela teve – e isso não é um demérito, é a realidade da política pública ter problemas para que se possa ser aperfeiçoada – foi muito exitoso, acho que foi um tremendo sucesso do ponto de vista institucional (E1).

[...] o Brasil chegou em um nível de política pública para a educação profissional [...] que já não está mais na hora de começar a inventar novos caminhos, novas políticas, só precisa aperfeiçoar o estágio que já chegou de política para a educação profissional. Eu fico com essa visão: a maturidade que se adquiriu em termos de educação profissional no Brasil, e eu não estou chamando o rótulo! Troque o rótulo! Se a questão é de política partidária, nunca mais use Pronatec, mate a sigla! Eu estou falando como acadêmico, não como quem foi gestor público. Isso não importa, chame de qualquer outra coisa mas não retire o mérito dos avanços que houve em termos de articulação, pactuação, planejamento conjunto, otimização de recursos, transparência, integração dos dados, avanços sistêmicos, de fato, para o país (E3).

Assim, eu acho que o Pronatec foi um programa bem pensado. Eu acho que tirando os egos, tirando as questões políticas, se os Ministérios todos tivessem se envolvido mais desde o início, e assim, cada um na sua área de atuação, sem ego e sem achar que um vale mais que o outro, sabe?!, cada um pensando em sua área de atuação em prol do Pronatec, ele teria surtido mais efeito, mas o desenho dele eu bato palmas para o Ministério da Educação, porque eles fizeram isso em tempo recorde, a equipe era enxutíssima [...] então eu acho assim, que corrigindo essas arestas, o Pronatec seria “a política pública” de qualificação, sabe?! (E4).

Dessa forma, nota-se que, em meio a uma janela de oportunidade aberta à época, a política de EPT adquire novo fôlego e se conforma em desenho institucional digno de

tornar o Pronatec um marco comparativo para todas as ações passadas e vindouras. Apesar de algumas mudanças marcantes nesse percurso, nota-se que, como diligentemente evidenciado, esse desenho não se constrói sem antes ser encharcado de influências advindas do precursor embate edificado na década de 1940 entre dois projetos de nação: o modelo desenvolvimentista e o liberal.

A seção seguinte empenha-se, então, na demonstração das categorias analíticas elencadas na seção metodológica vinculadas à abordagem ideacional, de modo a retomar e arrematar toda a análise aqui explicitada à luz da abordagem cognitiva e discursiva.

5.2 As ideias no centro da explicação sobre o desenho institucional do Pronatec

Eleita como lente analítica que subsidia as percepções aqui descortinadas, a abordagem ideacional se alicerça a partir da defesa do primado das ideias sobre elementos como interesses, instituições ou atores na explicação sobre o processo de produção de políticas públicas. Como visto antes, essa abordagem acaba adquirindo proeminência a partir da década de 1980, quando uma profusão de estudos se desdobra atendo-se analiticamente a fatores cognitivos, interpretativos, simbólicos e discursivos. Destes, enfatiza-se na presente pesquisa o discurso via emprego do Institucionalismo Discursivo como *framework* específico dentro da abordagem ideacional. Assim, fugindo do hábito de alguns estudiosos de deixar a forma de transmissão das ideias implícita em suas análises, a investigação aqui estruturada buscou enfatizar os processos discursivos entendendo-os como essenciais na definição das ideias: a maneira como as ideias são projetadas, com a perspectiva de convencer e persuadir quais atores, as arenas nos quais esse discurso se efetiva... todos esses elementos estabelecem um processo iterativo crucial na conformação de uma ideia.

Dessa forma, colocando os holofotes da presente pesquisa sobre as ideias e seu impacto exercido sobre os fenômenos políticos, assume-se que o Pronatec e, em particular, sua iniciativa BSM (justamente instituída no processo de elaboração da Lei 12.513/2011), estabeleceu-se mediante uma construção, o triunfo de certas ideias em um pleito de deliberação e legitimação de percepções. Abarca, então, uma compreensão singular do problema despontado no período, da alternativa ideal a ser posta em prática, dos contornos específicos que essa alternativa teria e dos agentes a serem mobilizados.

Buscou-se, a partir dessa perspectiva, investigar as influências que resultaram na conformação do Programa, retroagindo-se em direção à gênese das ideias que repercutiram em seu desenho institucional específico. Assim, optou-se por remontar a ascendência dessas ideias no cenário brasileiro explorando-se, por seu pioneirismo, o embate industrialista precursor edificado na década de 1940 e vocalizado por Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Esses atores acabam apresentando de forma sistemática e pioneira no Brasil ideias do tipo paradigmáticas que fundam, segundo aqui identificado, dois constructos ideacionais distintos: os modelos desenvolvimentista e liberal.

Nesse embate, a disputa pela definição dos problemas e gerações das alternativas se estabelece a partir da tentativa de enquadramento e contraenquadramento (vide Quadro 14, abaixo), utilizando-se os atores da persuasão na tentativa de legitimar determinado curso de ação.

Quadro 14 – Síntese dos enquadramentos defendidos por Simonsen e Gudin.

Vocalizador	Eugênio Gudin	Roberto Simonsen
Problema identificado	Situação de atraso do país	
Enquadramento do Problema	A existência de pleno emprego na economia brasileira combinada à baixa produtividade dos fatores de produção explica o atraso do país.	A “baixíssima” renda nacional se deve à falta de planejamento e intervenção do Estado; antecipa o argumento cepalino da deterioração dos termos de troca.
Alternativa definida como adequada	Liberalismo conservador agroexportador no qual a iniciativa privada se impõe e se auto-organiza.	Reestruturação econômica do país a partir do capitalismo de base industrial com forte protagonismo do Estado.

Fonte: Elaboração própria.

Ganha corpo a partir da disputa efetivada entre esses dois modelos um ciclo industrializante no Brasil e, com ele, a necessidade de preparação dos trabalhadores, papel catalisado pelo então criado SENAI. Assume-se que diferentes percepções aí pioneiramente estruturadas acabam por se desdobrar em concepções atuais de políticas públicas, dentre elas a de EP. Coloca-se no centro da pesquisa desenvolvida, dessa maneira, a compreensão da existência de um *path dependency* ideacional no campo das políticas de EP. A partir desse entendimento, as ideias estruturariam legados que acabam influenciando conformações posteriores de políticas públicas (CRAWFORD, 2006; HAY, 2006, 2011; COX, 2004).

Assim, a partir da análise do conteúdo discursivo de quatro documentos trocados por Simonsen e Gudin na década de 1940 que resultou na identificação de dois constructos ideacionais distintos, conclui-se o primeiro objetivo específico proposto na

presente pesquisa: levantar as ideias contidas no embate industrialista da década de 1940.

Em seguida, cumprindo o segundo objetivo específico estipulado, procurou-se circunscrever as ideias levantadas mediante a criação de categorias ideacionais. Dispostas a partir de eixos comuns (entendimentos sobre o papel do Estado, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e Educação Profissional), as categorias criadas representam integral e sinteticamente todo o percurso do embate disposto nas cartas trocadas pelos atores. Apesar de a produção intelectual e substantiva de Simonsen e Gudín abranger outras obras que não as cartas inicialmente estipuladas como corpus documental em análise, houve o cuidado de não extrapolar seu conteúdo para garantir que o conteúdo discursivo (o que é dito, como, onde, quando e para quem foi dito) se desse sob as mesmas condições.

Por fim, cumprindo o estabelecido no terceiro objetivo específico, de modo a verificar como relações ideacionais entre diferentes perspectivas engendram processos de construção específica do desenho da política, as categorias criadas a partir do embate da década de 1940 foram contrastadas com discursos vinculados ao processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM, de modo a se demonstrar a influência que ideias distintas e pioneiramente estruturadas há décadas exercem sobre um debate e política recente.

Procedendo à confrontação ideacional desses dois momentos, notou-se que ideias vinculadas aos modelos desenvolvimentista e liberal se alternam e disputam espaço no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM⁶⁵. A mobilização de repertório específico nos discursos ligados à tramitação do projeto de Lei 1.209/2011 explicita, nesse sentido, influências do embate pioneiro de 1940: ideias vinculadas à noção de planejamento e racionalização das ações ou a abominação ao plano, o reconhecimento de entrelaçamento entre os setores agrícola e industrial, a ferrenha disputa entre o Estado interventor ou mínimo, o mote econômico sobressaliente à questão social ou a preocupação com a inserção digna dos trabalhadores no processo de produção capitalista, as parcerias preconizadas com o Sistema S demonstrando total confiança na iniciativa privada ou a ênfase no destino público dos recursos: todas essas

⁶⁵ Além da iniciativa BSM, que desde o início se estabeleceu como recorte da presente pesquisa por ser a partir dela que se consubstancia de forma mais acentuada o sentimento público de superação da pobreza extrema, as discussões e aproximações feitas também abrangeram, de forma mais esparsa, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e as iniciativas do Fies técnico e Fies Empresa, já que também essas iniciativas abrangem a oferta por parte do Sistema S, o qual, como visto, destaca-se com entidade que carrega o ideário desenvolvimentista por décadas.

são questões em disputa que, tendo seu prelúdio no debate de Simonsen e Gudin da década de 1940, se perpetuam e influenciam o processo de construção do desenho do Pronatec e sua iniciativa BSM.

Assim, ao jogar luz a esses dois pontos específicos da trajetória do campo das políticas de EPT (vide Figura 8, abaixo), de um lado o debate entre Simonsen e Gudin e suas imbricações e, de outro, os contornos institucionais do Pronatec e sua iniciativa específica BSM, verifica-se que as ideias reverberam ao longo do tempo e definem o delineamento de políticas públicas que estão por vir em um processo de *path dependency* ideacional. Demonstra-se, desse modo, que os entendimentos contidos no embate analisado acabam sendo incorporados por instituições ao longo do tempo de modo que as ideias exercem influência duradoura na política, informando o debate e as interações comunicativas advindas, definindo estruturas subsequentes e afetando a legitimidade percebida de opções políticas desenhadas.

Destaca-se, dentre essas instituições a incorporarem entendimentos ao longo do tempo, a peculiar conformação público/privada do SENAI e todo o arcabouço institucional que compõe o Sistema S. A CNI, principal representação patronal à década de 1940, é bem-sucedida, assim, no estabelecimento de um desenho institucional que viria a perdurar por décadas, vigorando não só intocável como também se estabelecendo como referência no campo da EP. Nó decisivo se estabelece a partir do Acordo entre governo e Sistema S em 2008 que, com a finalidade de reafirmar a oferta gratuita de seus cursos, acaba por reforçar a posição de destaque dessas entidades no campo, adquirindo papel medular no Pronatec mediante parceria instituída via Bolsa Formação Trabalhador e principalmente via modalidade BSM. Dessa forma, ao se estabelecer como política estruturante do campo de EP no Brasil no período recente, o Pronatec fortalece e salienta o prestígio histórico dessas instituições, a elas conferido justamente a partir do entendimento sobre o papel que exerceriam os industriais no processo de formação de mão-de-obra qualificada para o setor nascente.

Assim, explicitada a centralidade do SENAI como instituição a incorporar ideias e reiterá-las ao longo do tempo, defende-se que, para além de uma análise estritamente ideacional, é importante reconhecer que:

Figura 8 – Eventos centrais para a pesquisa desenvolvida no campo da EPT

Fonte: Elaboração própria.

Ideas become politically influential in part because they interact with powerful institutional forces and political actors (Hansen and King 2001). For that reason, the study of ideational processes must pay close attention to the political actors and institutions with which they interact. High-profile actors such as elected officials political parties, and even interest groups and social movements are often instrumental in the propagation of policy ideas and rhetorical frames. Institutional forces create major constraints and opportunities that affect both the behavior of these actors and the diffusion of their ideas (BÉLAND, 2009, p. 707-08).

Nesse contexto, em uma composição analítica que versa sobre o peso das ideias mas também sobre os atores e as instituições, como a que aqui se pretendeu, é importante remeter à relevância desses elementos no caso estudado.

Assim, enfatizam-se os *atores*, identificando os vocalizadores pioneiros das ideias aqui estudadas como empreendedores de políticas públicas. Adotando aqui a conceituação de Kingdon (2014), os empreendedores de políticas públicas são indivíduos altamente empenhados na defesa de uma ideia, sendo hábeis em conectar problemas a soluções na esperança de reverter suas proposições em ganhos futuros. Esses atores desfrutam de legitimidade perante um grupo, detém relevantes conexões políticas e capacidade de negociação bem como são muito persuasivos e obstinados na construção de sentidos (CAPELLA, 2016).

No caso de Eugênio Gudín, Bielschowsky (2004, p. 40) o intitula como “o líder teórico da corrente de pensamento neoliberal no país”, sendo ele autor de inúmeras obras que sistematizam com propriedade os argumentos liberais. Influenciando a área de economia da Fundação Getúlio Vargas (FVG), esta acaba se tornando “o principal núcleo de militância intelectual dos economistas conservadores” (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010, p. 17). No entanto, defendeu suas ideias não só por meio de suas obras e produção intelectual, mas também em fóruns de discussão e conferências, vindo a promover suas convicções também no exercício de funções públicas, como em sua rápida passagem no cargo de Ministro da Fazenda, entre 1954 e 1955.

Roberto Simonsen também se destaca na defesa de suas ideias. Sendo “o patrono dos desenvolvimentistas brasileiros” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 82), Simonsen se impôs como sujeito capaz de redefinir interesses coletivos, apresentando forte grau de engajamento na defesa do ideário desenvolvimentista. Representando os interesses específicos do setor industriário, tinha nesse grupo audiência cativa, legitimando, portanto, suas proposições que apresentavam perfeita aderência aos interesses dessa classe. Fica evidente, assim, a partir de sua extensiva atuação, seu papel como *entrepreneur*: aprimorando a concepção desenvolvimentista “ao sabor das disputas políticas que enfrentava a disseminá-la numa

militância político-intelectual que corresponde a uma verdadeira jornada ideológica”, Simonsen criou “entidades de estudos e de discussão em diferentes organismos, organizou e participou de inúmeros encontros nacionais, escreveu um sem-número de artigos e pronunciou incontáveis conferências [...]”; criou departamentos econômicos na CNI e Fiesp além de um conselho econômico na CNI; principal líder desenvolvimentista presente no I Seminário Brasileiro de Economia, em 1943, organizou a I Conferência Nacional da Indústria, em 1944, ocasiões em que defendeu a formação de uma Junta Nacional de Planificação no CNPIC. Foi também uma das grandes lideranças empresariais na I Conferência Brasileira de Classes de Produtores, realizada em Teresópolis, em 1945, e um dos criadores da Escola Livre de Sociologia e Política, em São Paulo, em 1933, onde escreveu o compêndio pioneiro sobre História econômica do Brasil (1500-1820) (BIELSCHOWSKY, 2004, p.82).

Interessante elencar que, ao conceituar os universais sociológicos – grandes processos sociais com propensão a se alastrarem por várias regiões do globo ao longo da história – Perissinotto (2014) exemplifica que a industrialização se caracteriza como um desses fenômenos. Segundo ele, “seu processo de implementação, sobretudo em países que a ela chegaram tardiamente, depende muito da presença de grupos sociais dispostos a assumi-la como ‘projeto’ e a sustentá-la politicamente contra forças dedicadas a defender o ‘antigo regime’” (PERISSINOTTO, 2014, p. 60). Simonsen no Brasil representa exatamente a liderança desse grupo em defesa do projeto de industrialização. Gudin, por sua vez, empreende no sentido de defesa do antigo regime, no caso, as oligarquias cafeeiras agroexportadoras que imperavam até então. O embate desses atores, Simonsen como porta-voz de uma causa e Gudin como seu opositor, é crucial para que se determinassem os contornos que advieram. Conforme apontam Lascoumes e Le Gales (2012, p. 149),

[...] o estudo das controvérsias reconhece a importância das confrontações políticas na determinação das identidades individuais, as escolhas dos argumentos e reivindicações. Os empreendedores não chegam armados nas arenas políticas. É certo que eles dispõem de recursos próprios baseados na história de sua mobilização. Mas é a adversidade que os solidifica, quer se trate de convencer aqueles que são reticentes a sua causa, ou de replicar aos que a contradizem. As interações entre empreendedores e opositores possuem, então, um papel estruturante (LASCOUTES; LE GALES, 2012, p. 149).

Entretanto, esse embate e tentativa de legitimação de ideias divergentes não ocorrem no vácuo: elenca-se, assim, outro elemento preconizado neste trabalho: *as instituições* envolvidas no processo e que vieram a se tornar portadoras das ideias ali estruturadas. Dessa forma, tanto o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) quanto a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), instituições que primeiramente absorveram as

ideias de Simonsen e Gudin, devem ser compreendidas, como se preconiza no Institucionalismo Discursivo, como instituições criadas, modeladas e remodeladas pelas ideias carregadas por esses atores.

No caso do modelo desenvolvimentista, o empresariado industrial representado na figura de Simonsen justamente se apropria de vias institucionais como comissões e conselhos governamentais para garantir a reverberação de suas ideias. A permeabilidade e o corporativismo do governo Vargas abriu espaço para a instrumentalização de órgãos que canalizaram os interesses⁶⁶ dessa classe em processo de ascensão (CUNHA, 2005). Institui-se a partir daí o que Teixeira, Gentil e Maringoni (2010) chamam de “era desenvolvimentista”, que se estende até a década de 1980. Assim, mesmo após o fim da CNPIC, primeiro sustentáculo para as ideias de Simonsen, as propostas desenvolvimentistas continuaram a ecoar: dentro do governo, já no período Dutra, ideias protecionistas seguem seu curso no recém-instaurado Conselho Técnico de Economia e Finanças; na esfera intelectual, além de outras revistas, a criação da Revista Econômica Brasileira, lançada em 1955 sob a direção de Celso Furtado, representa novo espaço para divulgação dos ideais desenvolvimentistas; o mesmo Furtado, durante a direção do Ministério do Planejamento no governo Jango, lança o Plano Trienal que viria a ser “o ponto alto do nacional-desenvolvimentismo” (TEIXEIRA; GENTIL; MARINGONI, 2010, p. 96), entre outros planos lançados posteriormente em período militar que mesclavam inspirações desenvolvimentistas e liberais. Externamente ao aparelho governamental, a CNI e a Fiesp continuaram a fomentar o desenvolvimentismo, ecoando uma estratégia de industrialização planejada, articulando publicações como a Revista Estudos Econômicos e Desenvolvimento e Conjuntura e organizando eventos como as Reuniões Plenárias da Indústria. Sob direção da CNI, o SENAI, como visto, viria a ser instituição longeva de destaque que carregaria consigo as ideias desenvolvimentistas vinculadas por Simonsen. Ainda, cita-se a relevância da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que aprofunda a defesa do ideário desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 78).

Do lado do liberalismo, Gudin busca solidificar um campo conservador em sua rápida atuação como Ministro da Fazenda no governo Café Filho e como membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF). Ademais, o próprio Gudin reedita o debate sobre planejamento que pioneiramente protagonizou ao lado de Simonsen, tendo como novo

⁶⁶ Convém rememorar que os interesses, conforme aqui se preconiza, extrapolam a noção materialista de outras abordagens institucionalistas. Parte-se aqui do entendimento de que são justamente as ideias que constroem e especificam os interesses dos atores, sendo estes uma resposta subjetiva à realidade ao qual estão expostos.

opositor entre 1952-53 Raul Prebisch. Segundo Bielschowsky (2004, p. 39), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e a Federação do Comércio de São Paulo (FCSP) também foram estruturas de relevância para a reverberação do pensamento econômico liberal. Na esfera intelectual, o Núcleo de Economia da Fundação Getúlio Vargas, implantado e dirigido por Gudin, representou sólida instituição onde prosperaram os ideais liberais por décadas. Já na década de 1980, a partir de um novo ciclo da economia mundial e arrefecimento do domínio desenvolvimentista, as ideias liberais passam de marginais e restritas a certos núcleos para o centro das justificativas em políticas adotadas. Nesse sentido, antigas e novas estruturas institucionais se somam na reprodução do ideário, baseando, então, a drástica redução da intervenção estatal, a liberalização financeira, políticas econômicas contracionistas e privatizações características do período seguinte. O insucesso das medidas adotadas leva, de novo, a uma reorganização das ideias em meados dos anos 2000 como aqui se narrou com o advento do projeto neodesenvolvimentista.

Nota-se, nesse sentido, que mesmo em governos com tendências liberais, as ideias desenvolvimentistas continuavam a prosperar. Do mesmo modo, em governos que se destacaram como a fase áurea do desenvolvimentismo, como em Vargas ou Kubitschek, as ideias liberais não foram sufocadas por completo, contando sempre com núcleos institucionais que reavivavam o embate. Ademais, todas as instituições formais citadas vão se construindo e operando também sobre influência de instituições informais. As próprias ideias se institucionalizam, favorecendo, assim, um processo de *path dependency* ideacional, como aqui se demonstrou.

É importante discernir, entretanto, que os modelos desenvolvimentistas e liberais extrapolam a figura de Simonsen e Gudin. Simonsen, que pioneiramente postulou os elementos básicos do desenvolvimentismo, teve seu ideário ampliado e aprimorado por diversos atores e instituições, entre eles Rômulo de Almeida, Celso Furtado, a Cepal e muitos outros; no caso dos postulados liberais, eles não só advém de um debate econômico prévio muito mais amplo que a figura de Gudin como também se aprimoram ao permear as décadas e contextos diversos. Decorre dessa questão duas importantes reflexões: a primeira delas refere-se à idiosincrasia ideacional dos atores envolvidos, entendendo-se que agentes sencientes produzem diferentes construções e interpretações de realidades, o que afeta o modo como defenderão e exporão seu sistema de convicções (PERISSINOTTO; STUMM; 2017). Destaca-se, portanto, os contornos específicos que Simonsen e Gudin deram à discussão, compreendendo e expondo de modo particular as ideias que circunscreveriam os modelos liberal e desenvolvimentista.

A segunda reflexão refere-se à resiliência de uma ideia: esse conceito, apresentado por Schmidt e Thatcher (2013), se refere justamente à flexibilidade e capacidade de uma ideia de se adaptar e sobreviver por décadas mantendo seus elementos-chave. A investigação dos autores se estabelece inclusive a partir do ideário neoliberal que, segundo eles, “[...] have proven to be remarkably resilient. They have continued and, indeed, flourished despite the major challenges [...] neo-liberal ideas continuing to be the ‘preferred’ or assumed ideational approach in public discussions” (SCHMIDT; THATCHER, 2013, p.13 e 15).

Como seja, as ideias penetram nas instituições e vão se retroalimentando ao longo do tempo, para muito além das instituições aqui citadas, perpetuando, assim, o legado pioneiramente estruturado no debate dos anos 1940. Como aqui se demonstrou, essas ideias reverberam e influenciam a conformação institucional de política concebida em 2011, o Pronatec.

Assim, adentrando mais especificamente o quadro de conformação do Pronatec, convicções causais específicas advindas do poder executivo moldam a percepção do problema em meados dos anos 2000: em um governo que via a educação como ferramenta central de desenvolvimento, aponta-se para a falta de trabalhadores qualificados em um período de intenso crescimento econômico. Assim, em uma conjuntura nacional de elevação da demanda externa por commodities, redução das taxas de desemprego, aumento da renda e tendo, ainda, a questão social adquirido destaque na agenda pública mediante o compromisso assumido de combate à pobreza extrema, coram-se as políticas de qualificação profissional como estratégicas em processos conjugados de inclusão social e crescimento econômico do país. A solução proposta como adequada se constrói mediante um amplo programa composto por um conjunto de ações articuladas que objetivavam expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no Brasil. Além de reunir sob uma mesma lógica ações já em curso, o Programa inaugura também novas iniciativas, sendo dentre elas a de maior vulto a Bolsa-Formação Trabalhador, destacando-se aqui sua modalidade de demanda especificamente voltada aos beneficiários de programas de transferência de renda, o Pronatec/BSM, despendendo especial atenção, portanto, aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Conta-se, nesse bojo, com o Sistema S como principal ofertante dos cursos, firmando sua importância como entidade de referência no campo de EP sem o qual as políticas públicas de EP seriam restritas em qualidade e extensão.

Nesse ínterim, toma destaque a *policy image*, elemento cognitivo que se refere ao modo como a política é comunicada pelos agentes políticos e compreendida pelos demais. Sendo construída tanto a partir de informações empíricas quanto de apelos emotivos (CAPELLA,

2015), já na Exposição do Motivo Interministerial se mobilizam ambos os elementos: dados sobre a insuficiência da EPT oferecida até então e a vinculação do Programa à oportunidade de participação no desenvolvimento do país:

Mesmo tendo mais do que dobrado nos últimos oito anos, a rede federal de ensino técnico conta com apenas 354 unidades de ensino – número insuficiente para um país continental como o Brasil. Ainda que mais de 709 mil jovens brasileiros tenham feito cursos técnicos em 2010, tal número representa apenas 10,2% dos 6,9 milhões de matrículas no Ensino Médio contadas pelo Censo Escolar (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS).

O próprio crescimento econômico dos últimos anos aumenta a demanda por qualificação entre os trabalhadores brasileiros – cujo sucesso no mundo do trabalho depende cada vez mais de novas habilidades. É primordial atender esse público por meio de uma nova expansão da oferta de ensino profissional de qualidade. Em 2010, o número total de matrículas em cursos de Formação inicial e continuada foi de 2,4 milhões. Tal oferta, que inclui cursos pagos, é ainda tímida para atender a uma força de trabalho que passa dos 100 milhões. Essa demanda é ainda mais acentuada entre os brasileiros de menor renda. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados- CAGED, mais de 40% dos beneficiários reincidentes do seguro-desemprego não chegaram a cursar o ensino médio. Já dados do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome indicam que mais de 52% dos membros das quase 13 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família têm quatro anos ou menos de estudo formal. Diante dessa realidade, capacitar é incluir (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS).

Entendemos que o Projeto de Lei ora proposto representa medida de extremo impacto que contribuirá para a melhoria da qualidade da formação e qualificação profissional, representando uma política de inserção social a milhões de jovens e trabalhadores brasileiros, oferecendo a eles a oportunidade de participação no desenvolvimento do país. *O Pronatec, antes de ser uma política de Estado, é anseio da sociedade, participe de um projeto de nação* (E.M.I. 019/2011/MEC/MTE/MF/MP/MDS, itálico nosso).

Também nos discursos proferidos na cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec impera-se o tom de invocação emocional quanto ao programa:

[...] Nós sabemos, e o Brasil passa por esse momento, que uma das maiores alavancas, uma das maiores plataformas e um dos melhores caminhos para o desenvolvimento de um país é a Educação. [...] *eu quero dizer a vocês que o Brasil é do tamanho dos nossos sonhos, dos sonhos de cada um de nós, mas também, além dele ser do tamanho dos sonhos, é do tamanho das oportunidades que nós damos para os brasileiros e as brasileiras realizarem seus sonhos. E eu tenho muito orgulho de dizer que o Pronatec é a maior máquina, o maior instrumento, a maior iniciativa, a maior ação, no sentido de realização dos sonhos e do futuro de muitos jovens brasileiros e brasileiras* (Presidenta Dilma Rousseff em cerimônia de sanção da Lei que cria o Pronatec, dia 26/10/2011, itálico nosso).

Nesse sentido, a desvinculação da figura do MTE (cuja visibilidade estava comprometida naquele momento), a divulgação via audiências públicas em diversas cidades do Programa e o enfoque proposital na questão da Bolsa-Formação (ao qual, prioritariamente, se acopla a ideia de superação da pobreza via inserção no mercado de trabalho) representam estratégias que auxiliaram no processo de construção de uma *policy image* favorável.

Demonstra-se, a partir de todo o exposto, que a política pública comporta uma grande parcela de ação simbólica (LASCOUMES; LE GALES, 2012). O processo de conformação de problemas e soluções é imbricado a aspectos cognitivos, sendo as interações entre os diversos atores, convicções e visões de mundo determinantes para que as proposições sejam consideradas e aceitas no ambiente público.

Entretanto, não somente genericamente, o percurso narrado sublinha a influência de diferentes tipos específicos de ideias no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Recupera-se, desse modo, o quadro antes apresentado na seção metodológica elaborado com base em Campbell (1998), Mehta (2011) e Schmidt (2008), o qual elenca os tipos e níveis de ideias. A aplicação do quadro ali elaborado à pesquisa representa a síntese de todos os argumentos expostos até aqui (vide Quadro 15, abaixo).

A partir desse quadro, para além da investigação sobre a permanência em políticas públicas, como desde o início do trabalho se colocou como intento central, destaca-se que os achados durante a análise da tramitação do PL e das falas dos entrevistados apontaram também para a existência de rupturas, mudanças em política. Em ambos os processos (permanência e mudança), as ideias, em seus diferentes tipos, exercem o papel de variáveis explicativas.

Assim, no nível cognitivo, ideias do tipo paradigmáticas estruturadas nos modelos desenvolvimentista e liberal orientam e organizam a conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM, este se apresentando como solução programática a partir do arranjo de parceria com o Sistema S. Como visto, essa instituição remonta o embate pioneiro e ecoa as concepções ali discutidas ao longo do tempo, sendo desde sua origem parceira de relevo em ações de EP, passando a destacar-se ainda mais, por certo, a partir do Pronatec. Evidenciam-se, então, nesse nível, padrões de continuidade, a permanência das políticas a partir de ideias que estabelecem processos de retroalimentação e que cerceiam e influenciam conformações posteriores.

Entretanto,

[...] nem sempre fenômenos políticos são inteiramente explicáveis em termos de *path dependence*, pois construções argumentativas podem produzir *path shaping* que altera o funcionamento da lógica institucional sem que ocorra qualquer mudança profunda prévia na morfologia das instituições. Assim, ideias podem ser vistas como variáveis independentes que causam reformas e mudanças (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 129).

Quadro 15 - Influências dos diferentes tipos de ideias na conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM

	Conceitos de primeiro plano	Pressupostos de fundo	
Nível cognitivo	<p><i>Programas</i></p> <p>Sistema S como principal agente ofertante no campo da EP</p>	<p><i>Paradigmas</i></p> <p>Modelos desenvolvimentista e liberal</p> <p>(Apesar da prevalência do <i>modelo desenvolvimentista</i> sobre o <i>liberal</i> no período imediato ao embate da década de 1940, ambos continuam a informar políticas e disputar espaço)</p>	Permanência das ideias
Nível normativo	<p><i>Enquadramentos</i></p> <p>Centralidade da Educação em detrimento ao trabalho</p> <p>Mudanças institucionais decorrentes:</p> <p>➔ Proeminência do MEC sobre MTE na coordenação do Programa;</p> <p>➔ Art. 20 da Lei 12.513/2011: ascensão do Sistema S ao Sistema Federal de Ensino e concessão de autonomia para a criação de cursos e programas;</p>	<p><i>Sentimento Público</i></p> <p>Mobilização da aspiração de superação da pobreza via inserção no mercado de trabalho</p> <p>(Modelo Neodesenvolvimentista orientando o entrelaçamento entre os planos econômico e social)</p> <p>Mudanças institucionais decorrentes:</p> <p>➔ Centralidade do MDS no arranjo institucional do Programa;</p>	Mudança das ideias

Fonte: Elaboração própria.

Logo, parte-se para a explicitação do nível normativo que, no caso da política pública eleita como objeto de pesquisa, concentra as principais evidências de mudança em política. Assim, apesar de a parceria com o Sistema S como ofertante central dos cursos representar traços de continuidade, o envolvimento dessas entidades se dá sob novas bases: o típico papel por elas exercido como agentes promotoras do desenvolvimento econômico se vê, a partir do Pronatec e sua iniciativa BSM, em algum grau suplantado pela importância agora dirigida ao seu papel como corresponsável pela promoção da educação profissional no país. Resulta desse deslocamento ideacional a autonomia adquirida pelo Sistema S na criação e oferta de cursos e programas de EPT via Art. 20 da Lei 12.513/2011. Firmando, então, seu papel como educadoras, as entidades ascendem ao status de pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Assim,

[...] o envolvimento das entidades patronais, SENAI e SENAC, eles já haviam participando dos programas do MTE, não foi uma novidade a entrada deles; no entanto, eles entraram não como escolas, mas sim como Sistema, e essa foi a grande diferença (E3).

Além disso, em consequência da importância que adquire a educação no período, destaca-se também o deslocamento da coordenação das ações de EP do MTE para o MEC. Como visto, outros fatores, além deste, se somaram na explicação dessa alteração (falta de inovação das ações por eles concebida, morosidade no repasse de recursos aos ofertantes, casos de corrupção, questões políticas), mas destes enfatiza-se aqui o fato de a educação ser assumida no período como principal ferramenta de promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, no caso da política pública em questão, reforça-se o fato de mudanças ideacionais serem responsáveis por compelir mudanças institucionais.

Portanto, enquadra-se o problema a partir dessa perspectiva específica, se firmando como um dos principais compromissos do governo à época a promoção da educação. Entretanto, a ideia da educação não se legitima por si só: ela se liga ao sentimento público de superação da pobreza inaugurado no governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva, mas que passa mesmo a ser tomado como medular no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Assim, como priorizado no modelo neodesenvolvimentista em curso no período, convergiriam os planos social e econômico de modo que as ações de educação profissional passam a atuar tanto promovendo uma economia mais produtiva e competitiva quanto promovendo a superação de mazelas sociais. Decorrente dessa mudança ideacional, mais uma vez, impele-se importante alteração institucional, adquirindo o MDS papel central no desenho do Programa com vultoso enfoque e investimento conferido à iniciativa BSM, esta voltada especificamente

ao público em situação de maior vulnerabilidade. Coroam-se, a partir dessas constatações, mudanças em ideias tanto do tipo frames (enquadramentos) quanto sentimento público.

Espera-se, portanto, ante todo o exposto, ter sido atingida a intenção exposta no quarto objetivo específico estipulado: contribuir para o debate nacional da escola ideacional colocando, nessa perspectiva, as ideias no centro das explicações sobre permanência e mudança em políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendendo, a partir de uma perspectiva ontológica construtivista, a realidade como uma construção social, compreende-se que o processo de delineamento do Pronatec e, em particular, sua iniciativa BSM, estabeleceu-se mediante o triunfo de certas ideias em um pleito de deliberação e legitimação de percepções.

Assim, como visto, semelhante ao que se fez na década de 1940 com o problema da situação de atraso do país, enquadra-se a questão dos entraves ao crescimento econômico do período de 2011 estabelecendo-se como solução adequada o Programa e seu arranjo de parceria com o Sistema S. Toma-se o Ministro Fernando Haddad como interlocutor e vocalizador da causa da educação, que encabeça a defesa pela aprovação do Programa nas Casas do Legislativo, exercendo, ao seu modo, o papel de *policy entrepreneur*. No processo de tramitação da proposição se estabelecem disputas em relação aos contornos previamente estipulados, ocupando-se os atores envolvidos da construção de um discurso coordenativo efetivo na legitimação de conformação específica. Nesse contexto, sustentações orais e escritas salientam a linguagem e o discurso como veículos que tornam públicas as convicções dos atores sencientes. As ideias aí expressas se embebem de influências estruturadas anos atrás no que foi considerado o embate industrialista pioneiro do Brasil, mas não só isso: rupturas se somam ao processo de instituição do Programa e sua iniciativa BSM, conformando-se, nesse sentido, um desenho institucional específico que apresenta solução clara e viável para os problemas apresentados, aderência ao projeto de desenvolvimento levado a cabo no período e percebida aceitação por parte da população. Constrói-se, assim, o Pronatec e toda a institucionalidade que o baseia. Dado todo o exposto, fica clara a robustez da opção por privilegiar variáveis ideacionais em explicações sobre políticas públicas.

Justamente nesse intento de evidenciação da centralidade das ideias, buscou-se aqui conjugar conceitos de modelos de análise diversos, priorizando uma composição analítica mais coerente com a complexidade do fenômeno estudado. Entretanto, para além de congregar referenciais teóricos como Kingdon (2014) em sua ênfase no papel dos *entrepreneurs*, Baumgartner e Jones (1993) ao trabalhar com a construção das *policy images*, a tipologia de ideias proposta por Campbell (1998), Mehta (2011) e Schmidt (2008) ou o próprio conceito de *path dependency* que tem origem no institucionalismo histórico mas que avança no Institucionalismo discursivo, também houve a preocupação de promover uma integração entre a ênfase conferida ao plano ideacional e demais fatores.

Nesse sentido, apesar de as ideias estarem no centro das explicações aqui estruturadas, procurou-se evitar uma perspectiva estritamente idealista a partir da compreensão de que, em parte, os processos ideacionais produzem efeito duradouro e se tornam poderosos mediante sua interação com forças institucionais e atores políticos. Destaca-se aí o discurso, que permite a integração entre elementos como estrutura e agência. Dessa forma, podendo as instituições serem construídas ativamente por atores mediante a mobilização de ideias, o discurso, para além de representar ideias ou apenas expressá-las, também se consolida como ferramenta que atua no sentido de persuadir atores sobre a necessidade ou adequação de determinado curso de ação política. Ênfase, portanto, nas habilidades discursivas dos atores capazes de alterar as instituições ou até mesmo construir novas, sendo as instituições compreendidas como portadoras de ideias. Essa congregação de fatores – ideias, atores e instituições – se mostra promissora, então, no sentido promover explicações mais completas e profundas sobre o processo estudado.

Apesar da tentativa de minimizar as deficiências de uma abordagem excessivamente idealista, importante se faz elencar outras fragilidades existentes na pesquisa aqui estruturada. Sobretudo, os pontos passíveis de aperfeiçoamento se localizam na análise empírica realizada. Dessa forma, cabe explicitar que o conteúdo das entrevistas aplicadas poderia ser enriquecido caso houvesse contato direto com os Ministros envolvidos na estipulação do desenho do Programa. Esses atores exerceram, sem dúvida, uma dimensão mais estratégica no processo de formulação da política pública, o que não invalida, em todo caso, a coleta das percepções dos técnicos lotados nos ministérios. Mais acessíveis ao contato de pesquisadores, os técnicos representam importante fonte de informação na medida em que seu envolvimento, mesmo que a nível mais tático, também repercute nos contornos dados à solução estabelecida como ideal. Ademais, outra lacuna que deve ser mencionada refere-se à carência de discursos coletados que representassem os entendimentos do Sistema S no processo de conformação do Pronatec e sua iniciativa BSM. Sendo as maiores ofertantes de cursos nessa modalidade, não se pôde recuperar com fidelidade o papel que essas entidades exerceram sobre o desenho da iniciativa, apesar da indicação de seu protagonismo na formulação apontado por alguns dos técnicos entrevistados. A recusa dos representantes do Departamento Nacional das entidades em ceder entrevistas acabou por limitar, então, os achados nesse sentido, sendo a coleta em formato de questionário realizada com um representante do Sistema S insuficiente para traçarmos um perfil das ideias ali prevalentes, o que impactou negativamente na capacidade de produção de explicações.

Para além da recomendação de se aprimorar os pontos acima mencionados em estudos posteriores, instiga-se, ademais, como sugestão para pesquisas futuras, a possibilidade de investigação e aprofundamento acerca do conceito de resiliência das ideias, analisando-se a flexibilidade de uma ideia para adaptar-se a novos desafios políticos estabelecidos por ideias concorrentes. A presente pesquisa pode estender-se, então, no sentido de verificação da resiliência das ideias desenvolvimentistas e liberais ao longo das décadas no cenário nacional, descortinando os processos específicos de retroalimentação que caracterizam o fenômeno de path dependency ideacional e que aqui não foram abordados devido ao tempo circunscrito de realização da pesquisa. Nesse sentido, o *process tracing*, método que justamente recupera os “mecanismos específicos que explicam determinadas relações causais” (LIMA, 2017, p. 130), apresentaria ampla aderência a essa proposta.

Ademais, seria interessante investigar com maior profundidade qual peso tiveram os fatores que resultaram na alteração da coordenação das ações de EP do MTE para o MEC no âmbito do Pronatec. Esse resultado pode ser explicado preponderantemente a partir de variáveis ideacionais – como aqui se destacou, devido o escopo da presente pesquisa – ou os demais elementos elencados foram mais determinantes?

Entretanto, instiga-se de modo mais premente o desdobramento da presente pesquisa a partir da investigação analítica das implicações dos diferentes tipos de ideias identificados. Para além da classificação tipológica das ideias que influenciaram na conformação institucional do Programa e sua iniciativa BSM feita aqui, a compreensão das interações entre essas ideias e como uma gera efeito sobre outra pode ser explorado com maior profundidade em trabalho posterior. Diferentes tipos de ideias também significam dinâmicas diferenciadas de surgimento, maior ou menor resistência a mudanças, o que pode ser mais bem apurado. Posto isso, complementando a identificação dos tipos, a compreensão das implicações que estes geram pode gerar reflexão ainda mais frutífera e completa.

Espera-se, portanto, ter descortinado caminhos analíticos profícuos para os estudos das políticas públicas. Em particular, aspira-se ter avançado no intento de evidenciar o potencial explicativo das ideias nos processos políticos mediante a fertilização cruzada entre diferentes conceitos de modelos de análise e sua combinação com outros elementos - atores e instituições.

REFERÊNCIAS⁶⁷

AMÂNCIO, J. M. Inclusão Produtiva e Assistência Social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do PRONATEC/ BSM e do ACESSUAS/Trabalho. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (org). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014.** Cadernos de Estudos nº 24- Desenvolvimento social em Debate. Brasília, DF: 2015, p. 73-93.

AMARAL, I. M. A. **Relatório e princípios para o planejamento da educação técnica.** Rio de Janeiro: 1945. Disponível em: <[http://sian.an.gov.br/sianex/ consulta/login.asp](http://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp)>. Acesso em: 23 ago. 2019.

AQUINO, A. **A Controvérsia do Planejamento Econômico e a Consolidação do Projeto Industrialista (1943-1945):** liberalismo e desenvolvimentismo em luta pela hegemonia. Dissertação [mestrado]. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, M. M. Formação de competências, governança e democracia no Brasil: a política de educação e formação profissional do Senai. **Ensino Superior Unicamp**, v. 15, 2015.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, M. M. **Políticas Públicas** (coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha, 2010. 94 p.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, M.M. ; MOISÉS. J.A. ; SACCHET, T. ; TRYGSTAD, S. . **CSR in Two Countries: Brazil and Norway.** 1. ed. Oslo, Norway: FAFO/NUPPs, 2008. v. 1. 138 p.

BARCELOS, M. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas:** Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. In: 1º Seminário Internacional de Ciências Políticas. Porto Alegre, 2015. Disponível em:< <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/BARCELLOS-M.>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BÉLAND, D. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, v. 16, issue 5, p. 701-718, Jun 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501760902983382>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BÉLAND, D.; R. H. COX. Introduction. In:_____. **Ideas and Politics in Social Sciences.** Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 3-20.

BIELSCHOWSKY, R. **O pensamento econômico brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

⁶⁷ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BLYTH, M. Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 2, p. 229, 1997. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/422082.pdf?refreqid=excelsior%3Ae23753d05fd6858624107edffd0de031>>. Acesso em 12 fev. 2019.

BLYTH, M. Ideas, Uncertainty, and Evolution. In: BÉLAND, D.; COX, R. (ed), **Ideas and Politics in Social Scientific Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 83-102.

BOSCHI, R.; GAITAN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 303-319, Ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792008000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRANCO, R. C. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **OIKOS**. Rio de Janeiro, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha PRONATEC Brasil Sem Miséria**. 2014. Disponível em: <https://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha_mao_de_obraepronatec_-148x21_2014-nova.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1937.

BRASIL. **Decreto-lei nº 6246**, de 05 de fevereiro de 1944. Modifica o sistema de cobrança da contribuição devida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6246.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O Programa Brasil Sem Miséria**. 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRITTO JÚNIOR, Á. F. DE; FERES JÚNIOR, N. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, 2011, p. 237-250.

CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p. 21-38, 2002.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and society**, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 13-34, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461/16016>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 486-505, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 fev. 2019.

CARVALHO, J. M. Introdução: mapa da viagem. In: _____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004, p.07-13.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 297-322. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066>. Acesso em: 04 maio 2018.

CASTIONI, R. Planos, Projetos e Programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr 2013, p. 25-42.

CASTIONI, R. Trabalho ou Qualificação?. **Caderno Pensar & Agir**, Brasília e Belo Horizonte, jun. 2014. p. 18-28.

Controladoria-Geral Da União [CGU]. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79 apoio à formação profissional, científica e tecnológica**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11342.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

Confederação Nacional da Indústria [CNI]. Sitio Institucional. **História**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/historia/>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação [CNTE]. Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, 2011, p. 179-184.

Comissão de Educação e Cultura [CEC]. **Relatório de avaliação de políticas públicas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Relatório Nº 6, 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7319702&disposition=inline>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino [CONTEE]. **Posicionamento da CONTEE sobre Projeto de Lei 1209/2011**. Brasília: DF, 2011. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/contee/docs/PRONATEC.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

COX, R. The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct. **Social Policy and Administration**. Vol. 38, n.2, 2004. p. 204-219.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil [CPDOC]. Verbete: **Comissão do Planejamento Econômico**, 2009. Disponível em:

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-do-planejamento-economico>>. Acesso em: 14 set. 2019.

CPDOC. Verbetes: **Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)**, 2009. Disponível em: <www.fgv.br/cpdoc>. Acesso em: 17 jan. 2020.

CRAWFORD, N.C. How Previous Ideas Affect Later Ideas. In: GOODIN, R.E.; TILLY, C. (ed). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 266-283.

CRESWELL, J. Five Qualitative Approaches to Inquiry. In: _____. **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches**. 3. ed. Sage, 2012. p. 53-84.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO C. E. L. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018. 103 p.

CUNHA, L. A. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2000, (14), 89-107. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27501406>>. Acesso em: 28 out. 2019.

DOELLINGER, C. V. Introdução. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p.220-254, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222011000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Exposição do Motivo Interministerial [E.M.I.] 019. MEC/MTE/MF/MP/MDS. Brasília: DF, 2011.

FARIA, C. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FERES, M. M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos [CGEE]. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, 2015. Disponível em:< https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CGEE_Map_Web_12022016_10255.pdf >. Acesso em: 17 jul. 2018.

FERES, M. M. Educação Profissional e Tecnológica: Desafios e oportunidades - Uma entrevista de Marcelo Feres para a RCC. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 12-14, nov. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/83>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

FERLA, A. A. et al. . Ideias, imagens e crenças na produção de políticas públicas: o caso do Programa Mais Médicos. **Interface**, Botucatu, v. 21, supl. 1, p. 1129-1141, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832017000501129&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 fev. 2019.

FERRARINI, A. V. Inclusão produtiva na política de assistência social: *workfare* à brasileira ou ampliação de direitos? In: **40º Encontro Anual da Anpocs**, 2016. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rw_9OayZiX4J:www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st24-5/10388-inclusao-produtiva-na-politica-de-assistencia-social-workfare-a-brasileira-ou-ampliacao-de-direitos/file+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 04 out. 2018.

FERREIRA, M. L. A. O papel do Estado na Economia e no Desenvolvimento: América Latina, Brasil e o Novo-Desenvolvimentismo. In: **XXXVI EnANPAD**. Rio de Janeiro, set/2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB265.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

GALLINDO, E. L.; FERES, M. M.; SCHROEDER, N. O Pronatec e o fortalecimento das Políticas de educação profissional e tecnológica. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (org). **Inclusão Produtiva Urbana**: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos nº 24- Desenvolvimento social em Debate. Brasília, DF: 2015, p. 21-45.

GIL, M. **Caminhos da Inclusão**: A História da Formação Profissional de Pessoas com Deficiência no Senai-SP. São Paulo: Sesi-SP, 2012.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: _____. (ed). **Ideas and Foreign Policy**: Beliefs, Institutions, and Political Change. Cornell University, 1993. p. 3-30.

GOMES, A. V. A. **O que podemos dizer sobre o Pronatec?** Estudo técnico. Consultoria legislativa - Câmara dos Deputados. Brasília, 2016. Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska>. Acesso em: 8 fev. 2019.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. (ed). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p.15-30. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066>. Acesso: 06 maio 2019.

GUDIN, E. Rumos de política econômica e Carta à Comissão de Planejamento. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª. Edição. Brasília: Ipea, 2010, 200 p.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Quantitativa. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ptp/v22n2/a10v22n2.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

HAY, C. Constructivism Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (ed.) **The Oxford Handbook of political Institutions**. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

HAY, C. Ideas and the Construction of Interests. In: BÉLAND, D.; COX, R. (ed), **Ideas and Politics in Social Scientific Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 65-82.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Livro 10. Brasília: Ipea, 2010. 145 p.

JOHN, P. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012, 320 p.

KILDUFF, F.; SILVA, M. M. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 619-630, Set. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802019000300619&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2020.

KINGDON, J. How Does an Idea's Time Come? In: _____. **Agendas, alternatives and public policies**. Londres: Pearson, 1984, p. 1-20.

KINGDON, J. The Policy Primeval Soup. In: _____. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Londres: Pearson, 2014, p. 116-144.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. 2 ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Tradução George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012. 244 p.

LIMA, I. A. Técnicas qualitativas em análises de causalidade: Aplicações do Process Tracing. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 1, p. 128-143, 2017.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos, 2 ed., 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004, p. 1-10.

Ministério da Educação [MEC]. **Documento Referência para a Bolsa-Formação Trabalhador no Âmbito do Pronatec**. 2012. Disponível em: <https://ww1.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013021105817732documento-referencia_bolsa_formacao_trabalhador.pdf> Acesso em: 07 fev. 2019.

MEHTA, J. 'From "whether" to "how": the varied role of ideas in politics'. In: BÉLAND, D.; COX, R. (ed), **Ideas and Politics in Social Scientific Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 23-46.

MENDES, C. M. M. ; OLIVEIRA, T. A questão educacional em Roberto Simonsen. In: **II Congresso Brasileiro de História da Educação: História e Memória da Educação Brasileira**, 2002, Natal. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema4/0453.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MONTALVÃO, L. A. Do PIPMO ao Pronatec: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora. **Observatório em Debate**, n.2, dez. 2015, p. 2-26.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999. Disponível em: <<http://pesquisaemeducacaoufrgs.pbworks.com/w/file/fetch/60815562/Analise%20de%20conte%C3%BAdo.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

MOREIRA, S. T. B. O Pronatec/BSM como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento: mas que desenvolvimento?. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, 2017. Acesso em: 14 jun. 2019. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/34757>>.

MÜLLER, L. M. et al. Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do PRONATEC. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (org). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos nº 24- Desenvolvimento social em Debate. Brasília, DF: 2015, p. 46-72.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Há escassez generalizada de profissionais de carreiras técnico-científicas no Brasil?: Uma análise a partir de dados do CAGED. **Mercado de trabalho**, v. 49. Ipea, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3908>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

OLIVEIRA, R. DE; GENNARI, A. M. **As idéias precursoras de Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948)**. In: _____. História do pensamento econômico. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 333-338.

PAES-SOUSA, R. Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil. Working Paper, n. 113. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (**IPC-IG**), 2013.

PEREIRA, A. K. Ideas and politics in social science research. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 368-376, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522011000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 fev. 2019.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 64, p. 121-148, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n64/0104-4478-rsocp-64-121.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

PERISSINOTTO, R.; SZWAKO, J. Movimentos sociais como teóricos políticos: Wolin, ideias e políticas públicas. **Lua Nova**, n. 102, p. 231-263, 2017.

PERISSINOTTO, R. O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 59-75, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jan. 2020.

RAMOS, M. N. **História e política da educação profissional**. v. 5 (Coleção formação pedagógica). Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. Disponível em:

<https://curitiba.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/Hist%C3%B3ria-e-pol%C3%ADtica-da-educac%C3%A7%C3%A3o-profissional.pdf>. Acesso em: 15 de nov. 2019.

RIBEIRO, J. PRONATEC diante da inclusão excludente e da privatização da formação. **Revista Textual**, maio 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7581018-Pronatec-diante-da-inclusao-excludente-e-da-privatizacao-da-formacao.html>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

RICCUCCI, N. M. The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration. In: YANG, K.; MILLER, G. J. (ed). **Handbook of research methods in public administration**. CRC Press. Taylor & Francis Group, 2008.

ROMÃO NETTO, J. V.; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, M. M. Skill formation, cultural policies, and institutional hybridity: Bridging the gap between politics and policies at federal and state levels in Brazil. **Cogent Social Sciences**, v. 3, n.1, p. 1-19, 2017.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview, 2007, p. 189-220.

SANTOS, M. I.; RODRIGUES, R. O. Relações entre o público e o privado na Educação Profissional e Tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). **Tear: Revista de Educação Ciência e Tecnologia**, Canoas, v.1, n.2, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ifrs.edu.br/index.php/tear/article/view/1745/1388>>. Acesso em: 30 fev. 2019.

SANTOS, W. G. dos. Do *Laissez-faire* repressivo à cidadania em recesso. In: _____. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 64-75.

SCHMIDT, V. A. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, D.; COX, R. (ed), **Ideas and Politics in Social Scientific Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 47-64.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p.303–326, 2008. Disponível em:<www.annualreviews.org>. Acesso em: 09 jul. 2018.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, v. 2, n.1, p. 1-25, 2010.

SCHMIDT, V.A; THATCHER, M. Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-Liberal Ideas in Europe. In: _____. (ed). **Resilient Liberalism in Europe’s Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 1-50.

SCHWANDT, T. A. **The Sage dictionary of qualitative inquiry**. Sage Publications, 2014.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524 dezembro/2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572007000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 68-76, jun. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S141449802014000100007/26860>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SIMONSEN, R. C. A planificação da economia brasileira e O planejamento da economia brasileira. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª. Edição. Brasília: Ipea, 2010, 200 p.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, nº. 102, julho de 2015. Disponível em: <http://novos estudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

SINGER, A. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**, n. 85, novembro de 2009.

SOLA, L. **Ideias econômicas, decisões políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.

SOUZA, E. G. **Relação trabalho-educação e questão social no Brasil**: uma leitura do pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria CNI (1930/2000). Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2012.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. L. **Desenvolvimento**: o debate pioneiro de 1944-1945. Brasília: Ipea, 2010. 134 p.

VARELLA, J. F. et al. Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (org). **Inclusão Produtiva Urbana**: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos nº 24-Desenvolvimento social em Debate. Brasília, DF: 2015, p. 94-126.

VELOSO, J. R. P. **Aprendizagem**: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida À juventude brasileira. Dissertação [mestrado]. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Samantha Moreira, na qualidade de pesquisadora à nível de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP, para a realização de pesquisa acadêmica que busca investigar as ideias que influenciaram o desenho do Pronatec, em específico sua iniciativa Bolsa Formação Trabalhador na modalidade de demanda BSM, gostaria de convidá-lo (a) para colaborar com a pesquisa na qualidade de representante da visão do Ministério XXX. Me comprometo a seguir as seguintes orientações do Comitê de Ética em Pesquisa da EACH-USP:

1. Manter o seu nome, bem como os dados coletados, em sigilo absoluto;
2. Interromper sua participação na pesquisa, caso não se sinta confortável em prosseguir com a mesma;
3. Coletar os dados mediante o agendamento de uma entrevista considerando meio e horário conforme sua disponibilidade;
4. Garantir a resposta sobre quaisquer dúvidas que surjam durante ou após a entrevista.

A sua participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Estimo que a entrevista dure por volta de uma hora, englobando um total de dezoito perguntas previamente elaboradas. A entrevista será armazenada em arquivo digital mas somente terão acesso à mesma a pesquisadora e seu professor orientador.

Sua colaboração como entrevistado (a) é essencial para a consecução da pesquisa, a qual me comprometo a compartilhar em ocasião de sua conclusão.

Samantha Moreira
Pesquisadora

XXX
Entrevistado

São Paulo, XX de XX de XXXX

APÊNDICE B - Roteiro Entrevista Semiestruturada I – Ministérios proponentes da iniciativa

Roteiro Entrevista Semiestruturada I – Ministérios proponentes da iniciativa

BLOCO TEMÁTICO I - ENTREVISTADO

1. Qual a sua formação profissional? Você poderia descrever um pouco sobre sua experiência dentro do campo de políticas de educação para o trabalho?
2. Qual foi seu envolvimento com a instituição do Pronatec?

BLOCO TEMÁTICO II – OBJETIVO DA PESQUISA

3. Como se deu a iniciativa de criação do Pronatec? De onde se origina o entendimento da necessidade de entrelaçamento entre as várias iniciativas que já vinham sendo postas em curso?
4. O que levou à criação da nova iniciativa Bolsa Formação Trabalhador? De onde ela partiu e com que finalidade inicial?
5. Como se deu o Acordo entre Mec (Ministério da Educação e Cultura) e então MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome) para o estabelecimento da modalidade de demanda específica do PRONATEC/BSM (Brasil Sem Miséria)? Quais foram os fatores/justificativas que fizeram com que a iniciativa fosse posta em curso?
6. Houve dificuldades de articulação entre os ministérios? Havia alguma divergência de opiniões quanto à finalidade da iniciativa, seus instrumentos, ofertantes?
7. Houve algum tipo de conflito/embate no estabelecimento do Pronatec/BSM? Se sim, quais? De que natureza?
8. Quais são os pressupostos que guiam o entendimento de **Educação** na iniciativa BSM?
9. Quais são os pressupostos que guiam o entendimento de **Trabalho** na iniciativa BSM?
10. Em sua opinião, o Pronatec/BSM pode ser considerado uma política com teor redistributivo? Em que sentido?

BLOCO TEMÁTICO III – DESENHO DA POLÍTICA

11. Qual é a sua opinião em relação ao modelo de parceria adotado pelo Pronatec/BSM entre Estado e Sistema S?
12. Como se deu o envolvimento de entidades patronais na oferta de políticas públicas para trabalhadores? Houve alguma demanda específica acerca do desenho?
13. O que acha da relação estabelecida entre os cursos ofertados e as demandas advindas do mercado? Como o direcionamento dos cursos a certas ocupações foi definido na ocasião do desenho da política?

BLOCO TEMÁTICO IV – QUESTÕES NORMATIVAS – O DEVER SER DA POLÍTICA

14. Em sua opinião, qual deveria ser a finalidade de políticas de educação para o trabalho?
15. Em sua opinião, qual é a importância da educação para o trabalho para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica?
16. Em sua opinião, qual o papel do Estado em relação às políticas públicas de trabalho e emprego? Em que sentido a parceria com o Sistema S pode representar vantagem nesse contexto? E desvantagens?
17. Qual relação você enxerga entre educação profissional e desenvolvimento econômico?
18. Como você enxerga a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social?

APÊNDICE C - Questionário enviado via Google Formulário – Ofertantes - Sistema S

Questionário enviado via Google Formulário – Ofertantes - Sistema S

Caro participante,

Esse roteiro de perguntas tem como finalidade gerar insumos para pesquisa acadêmica em nível de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas - PPGGPP. Sua colaboração é fundamental para a consecução do estudo.

A pesquisa se concentra no momento de Formulação do Pronatec- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, mais especificamente se atentando para a modalidade de demanda BSM, voltada especificamente ao público em situação de vulnerabilidades socioeconômica. Dessa forma, buscamos compreender as ideias que influenciaram o desenho institucional dessa iniciativa.

As respostas coletadas serão identificadas, em ocasião da redação do trabalho final, como de autoria de "Representante do Sistema S", não sendo feita a distinção da instituição em específico;

Agradeço seu esforço em colaborar com a pesquisa e ressalto que, apesar da tentativa de adaptar o roteiro para que as perguntas sejam respondidas de forma mais confortável para o participante - já que são perguntas amplas-, deixo em aberto para qualquer modificação que queira fazer, abrindo inclusive espaço ao fim para que outras questões que considerar interessantes sejam abordadas, conforme julgar pertinente.

Concordo com a divulgação de trechos em ocasião da redação da dissertação e produtos derivados (artigos acadêmicos) resguardado meu completo anonimato e da instituição a qual pertenço:

- ☐ Sim
- ☐ Outros

BLOCO TEMÁTICO I- INSTITUIÇÃO

- 1 De que forma a instituição visualiza a educação para o trabalho? Quais são os valores, ideias e interesses que perpassam esse entendimento?
- 2 Como a instituição visualiza a importância da educação para o trabalho para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica?

BLOCO TEMÁTICO II– DESENHO DA POLÍTICA

- 3 Você poderia narrar os acontecimentos que culminaram no Acordo de Gratuidade com o Sistema S estabelecido em 2008? Como se deu, quais atores e forças envolvidas, qual a visão do órgão quanto a esse acordo?
- 4 Você poderia narrar os acontecimentos que culminaram no estabelecimento do Sistema S como principal ofertante dos cursos dentro da iniciativa do Bolsa-Formação/Pronatec? Como se deu, quais atores e forças envolvidas, qual a visão do órgão quanto a esse acordo?
- 5 Primeiro estabelece-se o Acordo de Gratuidade com o Sistema S - que impelia o aumento da oferta de cursos gratuitos por parte do parte do Sistema S- e, depois, com a instituição do Pronatec, o Estado passa a repassar valores ao Sistema para garantir a expansão dos cursos gratuitos via iniciativa Bolsa Formação. Como essas iniciativas se relacionam?
- 6 Qual é a sua opinião em relação ao modelo de parceria adotado pela iniciativa Bolsa-Formação entre Estado e Sistema S? Qual a motivação para se incluir o Sistema no Programa? Que tipo de contribuição você percebe que foi aportada ao Programa devido à participação do Sistema S?
- 7 Qual a importância que você atribui à modalidade de demanda específica Pronatec/BSM?
- 8 O que acha da relação estabelecida entre os cursos ofertados e as demandas advindas do mercado? Como o direcionamento dos cursos a certas ocupações foi definido na ocasião do desenho da política?

BLOCO TEMÁTICO III – IDEIAS-BASE DA POLÍTICA

- 9 Quais são os pressupostos que guiam o entendimento de **Educação** na iniciativa BSM?
- 10 Quais são os pressupostos que guiam o entendimento de **Trabalho** na iniciativa BSM?
- 11 Em sua opinião, o Pronatec/BSM pode ser considerado uma política com teor redistributivo? Em que sentido?

BLOCO TEMÁTICO IV – QUESTÕES NORMATIVAS – O DEVER SER DA POLÍTICA

- 12 Em sua opinião, qual o papel do Estado em relação às políticas públicas de trabalho e emprego? Em que sentido a parceria com o Sistema S pode representar vantagem nesse contexto? E desvantagens?
- 13 Qual relação você enxerga entre educação profissional e desenvolvimento econômico?
- 14 Como você enxerga a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social?
- 15 Se algum aspecto, sob o seu entendimento, não foi abordado pelas perguntas ou no caso de querer acrescentar algo, sinta-se a vontade para preencher o campo seguinte:

APÊNDICE D – Constructo ideacional Liberal

Constructo ideacional Liberal ¹			
Noções sobre o papel do Estado	Noções de Desenvolvimento ligadas à esfera econômica	Noções de Desenvolvimento ligadas à esfera social	Noções de Educação para o Trabalho
A doutrina do <i>laissez-faire</i> era, portanto, em princípio, a negação do plano. “Negação de plano” não tinha, porém o sentido de desinteresse do Estado pela ordem econômica.(...) A crescente complexidade das instituições foi exigindo do Estado uma série de leis e medidas constitutivas do que se poderia chamar de código de comportamento econômico, sem que, entretanto isso o levasse a invadir a seara privativa da iniciativa particular (p.65)	A doutrina do <i>laissez-faire</i> (...) baseava-se (...) no princípio de que a riqueza da nação é a integral da riqueza de seus cidadãos; de que o indivíduo, guiado pelo interesse próprio, procura empregar seu trabalho e seu capital do modo mais proveitoso para sua economia e, portanto, de que o meio mais rápido e mais seguro de enriquecer a nação é o de deixar aos indivíduos plena liberdade de ação econômica (p.65).	(...) o nosso principal objetivo: o da elevação do padrão de vida do povo brasileiro (p.61).	Não há tampouco como divergir dos objetivos gerais visados no relatório: “mobilização dos combustíveis, reorganização dos transportes, modernização da agricultura, industrialização, montagem de novas escolas de engenharia, vulgarização dos institutos de pesquisas tecnológicas, intensificação do ensino profissional, imigração selecionada etc. Não há, pois, divergência quanto aos objetivos a colimar (p.61).

¹ Apesar da tentativa de se separar cada trecho/unidade de registro por eixo (noções sobre o Estado, noções sobre o desenvolvimento econômico, etc), muitos dos trechos de ambos os constructos referem-se a ideias imbricadas a mais de uma temática, justamente por conta da interdisciplinaridade dos assuntos aqui trazidos; as colunas foram coloridas, então, de modo que se facilitasse a visualização dos trechos que se referem somente a um tema e aqueles que se mesclam. Legenda:

- (Tom vermelho) Noções sobre o papel do Estado
- (Tom amarelo) Noções de Desenvolvimento ligadas à esfera econômica
- (Tom azul) Noções de Desenvolvimento ligadas à esfera social
- (Tom roxo) Noções de Educação para o Trabalho
- (Tom cinza) Intersecção entre argumentos sobre o papel do Estado e desenvolvimento econômico
- (Tom laranja) Intersecção entre argumentos sobre o papel do Estado, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social
- (Tom verde) Intersecção entre argumentos sobre desenvolvimento econômico e social

<p>De fato, não há como conciliar os dois regimes. Os liberais procuram conservar e aperfeiçoar a ordem econômica que os coletivistas desejam destruir. Para a filosofia liberal, o ideal é o mercado em livre concorrência e a mobilidade dos fatores de produção; é a produção regulada pelo sufrágio ininterrupto dos preços traduzindo a demanda efetiva de mercadorias e serviços. Para a filosofia coletivista, o ideal é um plano perfeito imposto por uma autoridade onipotente. Para a filosofia liberal, o sistema econômico é o caminho da democracia. Para a filosofia coletivista, é o Estado totalitário. A diferença entre as duas filosofias é radical e irreconciliável. O coletivismo serve-se do poder do Estado para administrar a produção e o consumo; o liberalismo utiliza esse poder para preservar e favorecer a liberdade das trocas, que é o princípio essencial de seu modo de produção.(p.70)</p>	<p>Não podemos escravizar o nosso povo como foi possível ao regime soviético fazê-lo na Rússia, graças ao regime de escravidão herdado do czarismo. Não temos margem de capital humano nem de reservas nutritivas para impor a nossa população um regime de subnutrição ainda maior do que o que ela suporta (p.74).</p>	<p>... não esqueçamos de que produção pressupõe, antes de mais nada, a existência de fatores de produção e que, se queremos aumentá-la, deveremos começar por aumentar a quantidade (sem falar na qualidade) dos fatores de produção de que dispomos. Ampla imigração de mão-de-obra estrangeira, da melhor que pudermos obter, em vez da política de portas fechadas que vimos adotando; (...) finalmente, compreensão de que só poderemos melhorar o nível de nossa capacidade técnica indo ver trabalhar e aprender com aqueles que sabem e importando professores e laboratórios (p.94). Só assim poderemos dispor dos quatro elementos indispensáveis para incentivar a produção: mão-de-obra, energia, capital e capacidade técnica, já que recursos naturais temos que aproveitar os que Deus nos deu (p.95).</p>
<p>A MÍSTICA DA PLANIFICAÇÃO É, PORTANTO UMA DERIVADA GENÉ- TICA DA EXPERIÊNCIA FRACASSADA E ABANDONADA DO <i>NEW DEAL</i> AMERICANO, DAS DITADURAS ITALIANA E ALEMÃ QUE LEVARAM O MUNDO À CATÁSTROFE, E DOS PLANOS QUINQUENAIS DA RÚSSIA, QUE NENHUMA APLICAÇÃO PODEM TER A OUTROS PAÍSES (p.74, destaque do autor).</p>		<p>(...) condições essenciais para atrair o capital estrangeiro: (...) taxas moderadas de imposto de renda (para o capital estrangeiro como para o nacional).(...) Para um país como os Estados Unidos, por exemplo, que não importam capital estrangeiro, o imposto de renda mais ou menos elevado tem uma importância puramente doméstica, no sentido de uma maior ou menor justiça social, de um maior ou menor incentivo aos empreendimentos etc. Em países como o nosso, porém, que precisa de capital estrangeiro para acelerar o ritmo de seu progresso, a excessiva elevação das taxas do imposto de renda faria desviar as correntes de</p> <p>Duas são as condições essenciais para a industrialização: capacidade técnica e capital (p.107).</p>

		capital para outros países onde as taxas do imposto são mais moderadas (p.114).	
<p>A corrente neocapitalista é favorável a uma mais estreita colaboração da economia privada com o governo, no sentido de uma “economia policiada”, com amparo à livre concorrência e combate aos monopólios, às restrições e aos abusos das patentes, de um vasto programa de obras públicas “preparado de antemão para ser aplicado quando isso se tornar necessário para compensar o declínio da atividade privada”.(p.74) (...) Os “socialistas” propugnam a ampliação das leis sociais e a retenção em mãos do governo das indústrias de guerra que tenham aplicação à economia de paz, reforçando o controle do governo sobre a indústria (p.75)</p>			<p>Nossas escolas de engenharia pouco têm produzido até agora, fora do ramo da engenharia civil. Descendentes de espanhóis e portugueses, para quem o trabalho manual era uma forma de atividade um tanto deprimente, observa Cooke, somos diferentes dos americanos do Norte, que criaram seu progresso com as próprias mãos. E se é verdade que no ramo da engenharia civil, pode-se ser um bom engenheiro sem ter praticado atividades manuais, o mesmo não se diz quanto a profissões mecânicas ou industriais especializadas. Faz-se um bom bacharel em direito com preleções orais e uma boa biblioteca, mas não se faz um cirurgião, nem um engenheiro de oficina mecânica, nem um perito em tecelagem, sem ter visto fazer e aprendido a fazer com quem sabe.</p> <p>Temos muito quem disserte sobre máquinas e oficinas, mas quase não temos quem as saiba montar, conservar, reparar e operar eficientemente. É tarefa que, em nossas oficinas e indústrias, se entrega aos chamados “mestres” sem nenhuma instrução, ordinária ou técnica. Na Inglaterra e nos Estados Unidos não se concebe um engenheiro de qualquer especialidade mecânica ou industrial que não tenha feito sua aprendizagem (<i>served his apprenticeship</i>), isto é, aprendido a fazer e a executar com suas próprias mãos. Essa sua capacidade faz com que eles se sintam bem nas oficinas e nas fábricas, junto às máquinas, enquanto os nossos engenheiros se refugiam nos escritórios. Isso é, porém assunto a ser examinado por uma Subcomissão especial já designada pelo sr. Presidente. Quisemos apenas aqui realçar sua importância, do ponto de vista econômico (p.107).</p>

			<p>Não menos importante [na missão de exercer influência sobre o capital] é a atitude do Estado vis-à-vis do capital. Se o capital sente a animosidade do governo; se a propriedade pode ser depredada sem eficaz proteção; se nos tribunais trabalhistas ou no Ministério do Trabalho os empregados sempre têm razão, impossibilitando a manutenção da indispensável disciplina, o capital foge de investimentos industriais ou de utilidade pública, recolhendo-se aos bancos ou às apólices. É ainda o preceito de Stalin; na economia liberal não pode haver animosidade contra o capital (o que não impede que haja sanções legais contra seus abusos) (p.109).</p>
<p>Stalin é quem tem razão; é preciso escolher um dos dois caminhos a trilhar: ou o do capitalismo de estado com regime totalitário e supressão da propriedade privada dos meios de produção, ou o da democracia política e da economia liberal. Capitalismo de Estado e democracia são expressões que se repelem.(...) A verdade é que temos caminhado assustadoramente no Brasil para o Capitalismo de Estado (p.79)</p>			<p>Finalmente, a questão da PRODUTIVIDADE sobreleva todas as demais, em matéria de industrialização. Trata-se aqui, é claro, de produtividade “técnica”, isto é, de produção ao menor custo possível, em termos de unidades de trabalho humano, de matérias-primas e de energia mecânica (...). Produtividade “monetária” é outra coisa: uma empresa pode ser próspera graças à boa produtividade técnica, como pode sê-lo vendendo caro a mercadoria produzida a custo elevado, que é o que se chama de produtividade monetária. Produtividade técnica quer dizer padrão de vida elevado; produtividade simplesmente monetária quer dizer padrão de vida baixo (p.115).</p>
<p>Não discuto aqui ideologias. Mostro apenas a grave herança de capitalismo de Estado que nos ficou do regime totalitário que ora se extingue. Se queremos marchar para o capitalismo de Estado, para o comunismo, para o nazismo ou para qualquer modalidade totalitária, estamos no bom caminho. E o que o projeto Simonsen propõe representa, não intencionalmente decerto, mais um passo nesse sentido. Mas se é para a democracia e a economia liberal que desejamos caminhar, então urge mudar de rumo e ao invés de ampliar ainda mais o campo industrial do Estado, devemos, ao contrário, fazer voltar à economia privada as empresas industriais em mãos do governo. O Estado só terá a ganhar concentrando toda a sua atividade ao vasto campo de ação que lhe é peculiar e onde os mais sérios problemas estão a desafiar a capacidade e as energias de nossos estadistas.(p.80)</p>			<p>A bandeira que precisamos levantar no Brasil não é a de “um plano” e sim da “produtividade”, não só na Indústria, mas em todas as demais atividades econômicas. Produtividade na Agricultura para produzir mais e melhor café, algodão, cana, laranjas etc., por hectare plantado, mais e melhor gado por alqueire de pastagens. E para isso precisamos de técnicos (verdadeiros), estações experimentais eficientes e pesquisa organizada. (p.116-17)</p>

<p>Na esfera das atividades privadas, a função do Estado liberal é, como dizem os ingleses, “a de estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar”. Isso não importa, porém, de forma alguma, em dizer que o Estado se desinteresse da economia, aqui ou em qualquer outro país. No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país.(...) Batizar de “plano” esse conjunto de medidas, é pura questão de terminologia e, sobretudo, de moda, desde que se entenda por “plano” a velha função do Estado de fomentar a expansão econômica do país, sem invasão do campo de atividades que nas democracias competem à iniciativa privada (p.83).</p>		<p>Sem prejuízo de mais detalhadas conclusões sobre a matéria, que a Comissão venha a aprovar, recomenda-se ao governo federal, aos governos estaduais, às universidades, às fundações, às grandes empresas que destinem a maior parcela possível de seus recursos à criação em grande escala de escolas técnicas eficientes, à importação de professores estrangeiros especializados e capazes, ao custeio no estrangeiro da aprendizagem de profissões técnicas por milhares de jovens brasileiros preparados e selecionados e à criação de centros de pesquisas e laboratórios com o necessário aparelhamento material e superior direção técnica (p.124).</p>
	<p>No regimento da Comissão: “O planejamento econômico brasileiro deverá orientar o aproveitamento dos fatores de produção – recursos naturais, mão de obra, capital e capacidade técnica – no sentido da maior eficiência da produção nacional e da melhoria do padrão de vida do povo brasileiro” (p.83).</p>	
	<p>De nosso lado, o que há a fazer é: primeiro, controlar a inflação; segundo, promover e mesmo liderar a formação de organismos internacionais para a legítima defesa dos preços dos produtos primários, a que adiante nos referiremos; terceiro, criar e manter as condições indispensáveis a atrair capital estrangeiro, questão que será também adiante considerada (p.97).</p>	
	<p>O verdadeiro lema é exportar muito e importar muito. A não ser que nosso ideal seja o de fundar uma autarquia com miserável padrão de vida (p.99).</p> <p>Tudo está na produtividade.(...) Precisamos é de aumentar nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é,</p>	

	capacidade para exportar. E se continuarmos a expandir indústrias que só podem viver sob a proteção das “pesadas” tarifas aduaneiras e do câmbio cadente, continuaremos a ser um país de pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina (p.106).		
	Não podemos, portanto deixar de procurar explorar nossas possibilidades industriais e extrativas, a par de nossa economia agrícola (p.107).		
	O outro elemento indispensável à industrialização é o CAPITAL. Só há uma espécie de capital. É a que resulta do investimento de economias anteriormente feitas, por nacionais ou por estrangeiros.(...) O capital é o alicerce da riqueza das nações. A riqueza de uma nação depende da quantidade de capital utilmente investido. O padrão de vida de um país depende, pode-se dizer, do número de cavalos-vapor <i>per capita</i>. (...) Para um país de capitais escassos e população crescente como o Brasil, a questão da FORMAÇÃO DE CAPITAL E DE SUA MELHOR APLICAÇÃO é, portanto, da maior importância (p.108).		
	No Brasil, o problema é (...): onde encontrar bastante capital para os investimentos “proveitosos”. Entre nós, como observa o professor Schlichter, o objetivo do enriquecimento nacional colide, de certa forma, com o de melhor justiça social na distribuição da renda; nós precisamos fomentar a formação de “sobras para investimentos”, isto é, de capital, e só os ricos podem acumular sobras (p.109).		
Num país que precisa fomentar a formação e a boa aplicação de capital em investimentos produtivos, a lei deve assegurar o respeito ao capital . Digo propositadamente “respeitar” e não “garantir” o capital (...). O espírito de empreendimento requer também a segurança de que o Estado nunca virá concorrer com o empreendedor no campo econômico da iniciativa privada , pela criação de indústrias concorrentes, mistas ou paraestatais. O empreendedor deve estar sempre disposto a concorrer com outro empreendedor, mas não com o Estado todo-poderoso (p.109).			
	Um país como o nosso , em que a renda nacional e, portanto as sobras de		

	<p>disponibilidades para investimento são ainda muito escassas, não pode dispensar o concurso do CAPITAL ESTRANGEIRO, sob pena de retardar consideravelmente seu ritmo de progresso. Os dois principais problemas relativos ao capital estrangeiro são: o da boa ou má aplicação que se lhe dá e o da criação das condições necessárias para atraí-lo (p.113).</p> <p>Se oferecermos ao capital estrangeiro estas condições básicas, poderemos contar com um considerável afluxo, a preço razoável, de capitais, principalmente norte-americanos, no período de pós-guerra, como valiosa contribuição para a nossa expansão econômica e nosso progresso (p.114).</p>		
			<p>É, a meu ver, função privativa do Estado planejar: a saúde e a educação; a moeda, o crédito, as finanças públicas, o regime tributário; as obras públicas; os serviços de utilidade pública, com execução por concessão ou delegação, especialmente os de transportes, comunicações e energia hidroelétrica; a política de fomento à produção industrial, agrícola e mineira; a defesa e segurança nacionais; a organização do serviço público civil; a imigração, a legislação e o seguro sociais; as medidas de proteção ao solo, de fiscalização de gêneros alimentícios, de combate aos abusos do capitalismo etc., etc. Tudo, em suma, que é necessário fazer e que não cabe à iniciativa privada. Ampare o Estado as indústrias merecedoras de proteção, incentive a formação de novas indústrias pela concessão de favores, indo até a garantia de juros ou à subvenção, se necessário – mas não participe diretamente dos empreendimentos industriais. Ampare igualmente a lavoura, com assistência técnica, distribuição de sementes, facilidade de aquisição de máquinas e de adubos, combate às pragas etc., mas não participe diretamente da atividade agrícola (p.189)</p> <p>Nos casos comuns de ciclos de prosperidade e depressão, deve o Estado tomar certas medidas relativas à política de obras públicas, aos investimentos, ao crédito etc., como explicado no Capítulo IX de meu opúsculo “<i>para um mundo melhor</i>” e recomendado na conclusão XXX de meu Relatório (p.190).</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Gudin (2010).

APÊNDICE E - Constructo ideacional Desenvolvimentista

Constructo ideacional desenvolvimentista			
Noções sobre o papel do Estado	Noções de Desenvolvimento ligadas à esfera econômica	Noções de desenvolvimento ligadas à esfera social	Noções de educação para o Trabalho
	Toda a nossa evolução tem, portanto, que ser orientada no sentido do fortalecimento da nossa economia e com esse propósito a ela se devem subordinar, a meu ver, as normas de nossa política agrária, industrial e comercial (p.43).	(...) verificamos que se faz mister, pelo menos, triplicar o nosso consumo, para que se alcance um teor médio de vida, compatível com a “dignidade do homem” , na sugestiva expressão de nossa carta constitucional” (p.43).	Diminuta é a extensão das nossas estradas de ferro e de rodagem, assim como a quantidade de energia elétrica que produzimos; o maquinário industrial, em elevada proporção, é obsoleto e, em muitos estabelecimentos, a produtividade baixa, havendo evidente falta de técnicos. Temos carência de capitais e de mão-de-obra especializada para a indústria e, no entanto, nossa legislação e nossa organização econômicas não favorecem a imigração e os investimentos estrangeiros, nem estimulam a mobilização de capitais nacionais para fins reprodutivos (p.39-40).
	A produção para o mercado interno está, bem o sabemos, condicionada às necessidades do consumo ; estas variam de acordo com a produtividade e com o estágio de educação das populações. A produtividade é função do nosso aparelhamento econômico e eficiência técnica. A educação das populações, por sua vez, depende dos recursos disponíveis para o seu custeio (p.44)	Vulgarizam-se, cada vez mais, as noções de conforto, e as populações subalimentadas e empobrecidas do país aspiram, legitimamente, a melhor alimentação, habitações apropriadas e vestuário conveniente (p.44).	(...) uma quase universal aspiração: a máxima utilização, nos tempos de paz, da capacidade produtiva nacional e a redução, ao mínimo, do desemprego, para todos os que, sendo aptos,

			desejam trabalhar (p.42).
			A falta de combustíveis, a deficiência de transportes, a ausência de indústrias básicas fundamentais, as dificuldades de técnicos e de mão-de-obra apropriada , impediram um maior surto industrial (p.41).
		(...) deveríamos lançar mão de novos métodos, utilizando-nos, em gigantesco esforço, de uma verdadeira mobilização nacional numa guerra ao pauperismo para elevar rapidamente o nosso padrão de vida (p.44).	Toda uma série de providências correlatas deveria ser adotada; a montagem de novas escolas de engenharia, a vulgarização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional (p.45).
Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional (p.45).			Uma imigração selecionada e abundante de técnicos e operários eficientes cooperaria, em larga escala, para prover as diversas atividades, assim como para um mais rápido fortalecimento de nosso mercado interno, pelo alto padrão de consumo a que estariam habituados esses imigrantes (p.45).

	<p>A parte nuclear de um programa dessa natureza, visando à elevação da renda a um nível suficiente para atender aos imperativos da nacionalidade, tem que ser constituída pela industrialização. Essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada (p.45).</p>		<p>Essa planificação, organizada com a cooperação das classes produtoras, deverá prever a tonificação necessária a ser dispensada a todo o nosso aparelhamento de ensino, ao sistema de pesquisas tecnológicas à formação profissional, à imigração selecionada, à vulgarização do uso da energia motora e ao grande incremento de nossas atividades agrícolas, industriais e comerciais (p.46).</p>
<p>A planificação do fortalecimento econômico nacional deve, assim abranger por igual o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral (p.45).</p>			
<p>O grau de intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes. Proporcionar-se-iam, ao mesmo tempo, os meios indispensáveis à renovação do aparelhamento já existente (p.46).</p>			
<p>O mercado de câmbio, o aparelhamento de crédito, o sistema monetário, a distribuição da energia elétrica e os principais meios de transporte estão sob o controle do Estado. Estamos, portanto, diante de uma situação de fato. Não se trata de escolher entre a presença ou a ausência do intervencionismo, mas, sim, entre o bom e o mau intervencionismo (p.134).</p>	<p>Todos os índices disponíveis sobre a evolução econômica demonstram a lentidão do ritmo de nosso progresso em relação aos povos que, nos últimos 150 anos, vêm se colocando na vanguarda da civilização, sendo, sem dúvida, alarmantes as características de pobreza que afligem grandes zonas de nossa pátria. Mostrei que necessitamos pelo menos quadruplicar, dentro do menor prazo possível, a renda nacional, para que possamos atingir um padrão de vida que apenas se aproxime daquele que usufruem alguns povos que têm vida bem mais modesta do que as nações supercapitalizadas.(p.130)</p>		

<p>O planejamento representa uma coordenação de esforços para um determinado fim.(...) É um erro supor que o conceito de planejamento se prenda, obrigatoriamente, a escolas políticas ou econômicas antidemocráticas. O Estado liberal vem planejando, de há muito e progressivamente. Se a expressão é nova, a realidade é velha. O planejamento apresenta-se, hoje, como técnica de maior vulto, porque os problemas se tornaram muito complexos e enormes têm sido os progressos verificados nas ciências econômicas, sociais e na tecnologia em geral (p.134).</p>	<p>No dia em que os nossos homens públicos tiverem sob suas vistas uma carta discriminativa dos padrões de vida das diversas regiões; um programa definido para o aproveitamento eficiente de nossas principais reservas naturais e para a melhoria da produtividade do nosso homem; a enumeração das medidas de ordem econômica, social e técnica, que propiciem um rápido e substancial aumento da renda nacional; o estudo da conveniente localização de consideráveis massas de imigrantes e da redistribuição de nossas populações, de acordo com os recursos econômicos disponíveis ou a desenvolver nas diferentes regiões; os delineamentos, em suma, do planejamento de uma verdadeira revolução econômica, capaz de modificar radicalmente os índices de nosso pauperismo – nesse dia será possível a união sagrada de todos os brasileiros para a solução dos principais problemas da nacionalidade (p.134).</p>	
<p>O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da propriedade (p.135).</p>		
<p>O planejamento econômico, sendo uma grande arma contra a instabilidade econômica, concorre para assegurar a sobrevivência das instituições políticas, das médias e pequenas empresas, propicia maiores facilidades para o controle e combate aos trusts e proporciona a melhor utilização da propriedade privada em benefício da coletividade (p.135).</p>		
	<p>O planejamento que o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial propôs para o Brasil (...) não visa alcançar uma estabilidade econômica, que importaria na manutenção do nosso estado de pobreza, mas objetiva, isso sim, a própria reestruturação econômica do país (p.136).</p>	
	<p>Na enunciação dos objetivos básicos da Conferência de Teresópolis estão mencionados, por ordem de importância, o combate ao pauperismo, o aumento da renda nacional, o desenvolvimento das nossas forças econômicas, a implantação da democracia econômica e a obtenção da justiça social – objetivos que devem ser alcançados, com indispensável rapidez, através de um largo planejamento. Sem uma verdadeira revolução econômica, assim delineada e levada a efeito, não poderemos evitar, em futuro talvez próximo, dias sombrios para a ordem e a segurança do país e das suas instituições (p.137).</p>	
	<p>Desconhecer o nosso parque industrial e fazer do brasileiro um juízo pouco lisonjeiro é desconhecer que exportamos produtos industriais e que vários desses produtos têm sido bem recebidos no estrangeiro. É atacar a indústria nacional pelo simples prazer de</p>	

	criticar, pelo desejo de ver o Brasil um eterno dependente de outros povos (p.140).	
	Ainda que esteja errado em mais de 50% sobre a realidade, constitui esse número [renda nacional] um dado indiscutível da extrema pobreza do Brasil (p.144).	
Aliás, a intenção contida no parecer não se presta a nenhum desvirtuamento. De fato, nesse e em outros trechos, deixo esclarecido que, no projeto da planificação, deveremos sempre nos preocupar, ao máximo, com o incentivo à iniciativa privada . Admitida, porém, a intervenção do Estado para promover a criação de nossas atividades produtoras, importaria em castigar a própria iniciativa privada, caso se pudesse aceitar que o Estado amparasse novos empreendimentos em setores em que ela já se tivesse estabelecido de forma satisfatória . Se a intervenção do Estado é solicitada para estimular os empreendimentos particulares, como admiti-la auxiliando atividades concorrentes às já instaladas no país, na mesma natureza de trabalho? Previ também a outorga de facilidades para a expansão e aperfeiçoamento nesses setores de atividades existentes. E é natural que, exatamente para resguardar a iniciativa privada pioneira, fossem ouvidas as entidades de classe, não peculiarmente as da indústria, mas também as do comércio, da agricultura e outras, que seriam os órgãos naturais de colaboração com o poder público, na organização de um planejamento econômico que correspondesse às realidades e aos legítimos anseios do país (p.149).		
	Ter-se-á o cuidado de impedir a criação de situações privilegiadas de determinadas indústrias amparadas pelo Estado , prejudicando outras já levadas a efeito, ou começadas pela iniciativa particular (p.152).	
	Para S. S ^a [Gudin], o <i>homo economicus</i> da escola individualista é o que deve imperar nos processos econômicos e sociais de hoje. Não compreendeu que, pela contínua renovação da humanidade, pela transformação profunda por que passaram os povos, com os crescimentos demográficos, com os processos da ciência e da técnica e sob a influência dos ambientes geográficos, quem agora quiser compreender a possibilidade da existência de um desenvolvimento pacífico mundial, tem que substituir o egoísta <i>homo economicus</i> pelo moderno “ homem social ” que antepõe aos seus próprios os interesses da coletividade (p.154).	
Acreditava-se no século XIX que a riqueza da comunidade era igual à soma total do bem-estar material dos indivíduos e que assim cada um, desejando melhorar a sua própria condição econômica, contribuía automaticamente para a riqueza da comunidade em geral. Acreditava-se, ainda, que a atividade econômica era autorreguladora e que a iniciativa particular, no regime da concorrência dos interesses individuais, era controlada pelo jogo desses próprios interesses. Desnecessário era, portanto, o controle governamental no regime dos negócios. Mas a devastação das riquezas naturais, a		

ausência de defesa em relação a múltiplos fenômenos meteorológicos, as sucessivas crises econômicas, a existência da miséria em meio à abundância, a crescente concentração de riquezas em mãos de um pequeno número, a exploração do homem pelo homem, toda uma série de imensos problemas criados pelas grandes aglomerações urbanas, a profunda diferenciação na evolução entre as nações ricas e as nações pobres, a impossibilidade de o sistema de preços refletir, num dado momento, as condições prováveis dos mercados futuros tornaram evidente a insuficiência do primitivo automatismo social e econômico, admitido pelos economistas clássicos. Em consequência surgem, cada vez com maior frequência, os intervencionismos de Estado, ansiando por corrigir numerosas compressões, injustiças sociais e sofrimentos geradores de crises e guerras (p.154-55).		
	Somos um país pobre, de baixíssima renda nacional e não dispomos nem dos recursos, nem do progresso da pátria de Roosevelt. O planejamento econômico deve ter por finalidade, entre nós, alcançar, no menor prazo possível, uma renda nacional suficiente, o que significa promover uma verdadeira revolução econômica , tal a inferioridade de condições em que ainda nos encontramos, face às nações ricas e civilizadas do mundo (p.158).	
	(...) E todo o planejamento econômico, em ambiente democrático, deve ser orientado no sentido de ser alcançado um máximo de segurança econômica para o indivíduo, em consonância com o máximo de respeito às liberdades essenciais (p.160-61).	
Negará o relator que o regime liberal tenha facilitado a eclosão dos monopólios, a proletarianização crescente das massas, a concentração da riqueza nas mãos de um pequeno número, o imperialismo dos grandes centros financeiros e industriais , que controlando os mercados de matérias primas, produzem os instrumentos de força política e econômica? Como evitar os monopólios se os pequenos produtores não podem ter a necessária influência nos mercados nem as informações que sobre estes possuem as grandes organizações? Os Estados Unidos, após haverem consolidado a sua indústria, com 120 anos de protecionismo a outrance, com reiteradas ascensões no valor de suas tarifas, desfraldam, hoje, a bandeira do liberalismo. Se copiassem essa nova política como poderiam os países pobres, devedores e ainda não industrializados, evitar uma cristalização de sua inferioridade? As medidas de policiamento, as simples “regras de jogo” serão suficientes para assegurar a todos os indivíduos e a todas as nações as mesmas oportunidades para alcançarem um razoável padrão de vida? O relator [Gudin], condenando o protecionismo, esquece-se de que o livre cambismo só existiu, até hoje, para os povos de riqueza já consolidada.(...) Nenhum país ergueu um sistema industrial sem proteção.		
A defesa que o relator faz do livre câmbio baseia-se em condições ideais, inexistentes no mundo atual, e, mui particularmente, no Brasil (p.163).		
	Não compreendeu o relator que esses princípios [liberais] estudados quanto aos países supercapitalizados, dotados de avançado aparelhamento econômico em relação ao emprego total e ao desequilíbrio entre os fatores de produção, não são os que mais interessam aos países novos, de estrutura econômica fraca, de economia semicolonial, com produção não diversificada, que, com a ausência de instituições e aparelhamentos econômicos e financeiros e a baixa da densidade demográfica, vivem em estado de crise permanente, que ainda mais se agrava com as repercussões das depressões cíclicas dos países supercapitalizados (p.166).	

O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial propôs um planejamento econômico para o Brasil, movimentando todas as forças vivas da nação, apelando para a colaboração da técnica e dos capitais dos países amigos, num grande combate ao pauperismo (p.168).		
	Na situação geográfica em que está, o Brasil, com a sua população, com a natureza dos recursos de que dispõe, somente a industrialização permitirá alcançarmos uma cifra de renda nacional capaz de permitir a melhoria geral do padrão de vida que almejamos (168).	
<p>Os ensinamentos derivados do que se processa na evolução econômica em todos os países civilizados, e que vêm sendo reconhecidos pelos críticos de autoridade, indicam:</p> <p>1 — que a iniciativa privada, para ser sempre benéfica, requer o regime de livre concorrência;</p> <p>2 — que este regime nem sempre pode ser estabelecido;</p> <p>3 — que, em numerosos casos, não é o regime da iniciativa privada o meio mais eficiente para garantir o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, a não ser com a orientação e intervenção do Estado.</p> <p>A intervenção do Estado se impõe sempre onde se mostrar falha ou incapaz a iniciativa privada. Não é verdade que essa intervenção seja incompatível com um sistema econômico baseado essencialmente nessa iniciativa privada. (...) não se torna necessário, como ficou exaustivamente demonstrado, escolher entre o capitalismo e o socialismo. O combate ao monopólio, o rigoroso controle das empresas de utilidade pública, a execução pelo Estado de muitos serviços públicos que vêm sendo adotados pelos governos considerados liberais nunca foram considerados inconciliáveis com o sistema econômico baseado no empreendimento particular (p.170-71).</p>	A conclusão VIII [de Gudin] refere-se a fixação e aplicação de capital, sugerindo uma série de medidas altamente intervencionistas, francamente discriminativas, algumas só se justificando dentro de um programa de planejamento geral. Aí, como em todo o seu trabalho, nota-se a completa ausência de preocupação do problema social (p.171).	
A Comissão de Planejamento Econômico tem, pois, que decidir se prefere limitar suas funções apenas às de um simples órgão coordenador de medidas copiadas de figurinos alienígenas, ou se, ao contrário, justificando a sua própria denominação e as suas finalidades patrióticas, deseja, efetivamente, promover, através de um largo planejamento, a mobilização econômica do país, de acordo com os nossos recursos e realidades, despertando e fortalecendo a iniciativa privada num combate sem tréguas ao pauperismo, até que a nossa pátria tenha alcançado um grau de progresso que assegure, a todos os brasileiros, uma vida compatível com os reclamos da cultura e da dignidade humana (p.173).		

Fonte: Elaboração própria com base em Simonsen (2010)