

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**  
**CURSO DE MESTRADO**

**A expansão da Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo  
PRONATEC**

**LUÍS FERNANDO DE BARROS COSTA**

**Belo Horizonte**

**Agosto de 2016**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**  
**CURSO DE MESTRADO**

**A expansão da Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo  
PRONATEC**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana da Universidade do Estado de Minas Gerais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gilvanice Barbosa da Silva Musial

Linha de Pesquisa: Trabalho, História da Educação e Políticas Educacionais

**Belo Horizonte**

**Agosto de 2016**

**Luís Fernando de Barros Costa**

**A expansão da Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo  
PRONATEC**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gilvanice Barbosa da Silva Musial (Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cláudia Ferreira Godinho

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucília Regina de Souza Machado

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à Faculdade de Educação da UEMG, instituição a que devo minha formação.

À minha família, minha mãe Elisete, meu pai Eluis e minhas irmãs Maria Cristina, Maria Luísa e Maria Angélica pelo apoio e acompanhamento intermitentes.

Aos professores da FaE/UEMG, que foram fundamentais em minha trajetória acadêmica, assim como aos técnico-administrativos com os quais convivi por todos esses anos, em especial a Moysés Baptista pela referência enquanto conhecedor do marxismo e da obra de Antonio Gramsci.

Agradeço à minha orientadora, Professora Gilvanice Musial pelo acompanhamento, pela paciência e pela liberdade de escolha e desenvolvimento da pesquisa.

À Professora Ana Godinho, por realizar o parecer do meu projeto.

À Professora Lucília Machado pela referência e gentileza com que aceitou o convite para compor a Banca Examinadora.

Aos colegas de Graduação, Mestrado e profissão, especialmente a Daniel Braga, Wesley Leonel e Tiago Jorge pelas contribuições e trocas de experiências.

Aos professores Arinos Viana e Maria de Fátima, coordenadores do PRONATEC do IFMG Campus Sabará, pela cordialidade na breve experiência de campo desta pesquisa.

A todos, os meus mais sinceros agradecimentos!

## RESUMO

A presente pesquisa consiste num estudo bibliográfico que tem por objetivo analisar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC, criado em 2011, enquanto política de expansão da educação profissional e técnica de nível médio resultante de uma conjuntura econômica, política e social específica vivida pelo Brasil quando da sua criação, cujas consideráveis taxas de crescimento da economia demandavam a formação aligeirada de mão de obra para o mercado de trabalho. O referencial teórico utilizado engloba desde estudos que abordam o histórico da educação profissional e técnica no Brasil, passando por aqueles que analisam as políticas desse setor desenvolvidas em nível nacional nos últimos anos até aquelas que teorizam sobre a relação entre determinadas concepções de educação profissional e técnica e o mundo do trabalho. O percurso metodológico parte da abordagem qualitativa, com a utilização das análises bibliográfica e documental, além da análise de dados estatísticos do PRONATEC.

**Palavras-chave:** Educação profissional técnica, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Mundo do Trabalho.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO DO ENSINO PROFISSIONAL E TÉCNICO NO BRASIL.....</b>	<b>18</b>
1.1 - Os primórdios da industrialização.....	18
1.2 - As exigências educacionais da industrialização (1930-1945).....	22
1.3 - A reafirmação do dualismo do sistema educacional (1945-1964).....	23
1.4 - O tecnicismo e a profissionalização compulsória (a partir de 1964)..	27
1.5 - A hegemonia neoliberal (década de 1990).....	33
1.6 - O tecnicismo no século XXI (anos 2000).....	41
<b>CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC).....</b>	<b>48</b>
2.1 - Objetivos do PRONATEC.....	49
2.2 - Dados do PRONATEC.....	54
<b>CAPÍTULO 3 - ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO PROBLEMA: CONTEXTO E DESDOBRAMENTOS DO PRONATEC.....</b>	<b>64</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>84</b>

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

<b>Gráfico 1 – Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.....</b>	<b>51</b>
<b>Gráfico 2 – Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Em unidades.....</b>	<b>52</b>
<b>Gráfico 3 – Quantidade de Municípios atendidos com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.....</b>	<b>52</b>
<b>Gráfico 4 – Evolução das matrículas nos cursos do PRONATEC.....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 5 – Execução orçamentária do MEC para a subfunção educação profissional (2013-2014).....</b>	<b>54</b>
<b>Gráfico 6 Gráfico 6 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes (em %)......</b>	<b>58</b>
<b>Gráfico 7 Gráfico 7 - Preço de commodities (índice 2005 = 100).....</b>	<b>60</b>
<b>Gráfico 8 Gráfico 8 – Taxa de desemprego dessazonalizada (em %)......</b>	<b>61</b>
<b>Tabela 1 – Evolução dos gastos do PRONATEC (em R\$ milhões).....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 2 – Investimento do PRONATEC (2011- 2015).....</b>	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

Os elementos que constituem o ponto de partida para essa pesquisa remetem às experiências vivenciadas pelo pesquisador ao longo de sua vida escolar, profissional e acadêmica, demonstrando em que medida tais experiências se encontram, se compactuam e, de certa forma, se complementam para a escolha de um objeto de pesquisa. Neste caso, assim como as várias disciplinas do campo da Ciência Política, notadamente as de política brasileira, cursadas ao longo da graduação em Ciências Sociais, tiveram igual importância a minha trajetória escolar e profissional. Enquanto estudante oriundo do ensino médio técnico, onde adquiri a formação de Técnico em Eletrônica, profissão exercida por dois anos até a entrada na Universidade. Igualmente importante foi minha graduação em Pedagogia, que despertou o interesse por temáticas referentes à sociologia da educação, história da educação e, principalmente, à política educacional brasileira.

Inicialmente, o tema a ser pesquisado seguia o que fora desenvolvido na monografia apresentada para a conclusão do Bacharelado em Ciências Sociais no final de 2012. Nesse sentido, o tema ficou estabelecido como sendo o de analisar os reflexos dos Acordos MEC-USAID sobre o ensino Médio brasileiro, tanto na época de sua implementação, quanto nas décadas seguintes. Esse recorte, que delimita o foco de análise, fazendo com que este incidisse sobre o último nível da escolarização básica, justificava-se pelo fato de que grande parte dos estudos sobre o tema o fazia focalizando sua incidência sobre a educação superior; que, no caso, culminou na promulgação da Lei nº 5.540 de 1968, que ficou conhecida como lei da reforma universitária, justamente pelo fato de haver reformulado todo o ensino superior do país, fixando as normas de organização e funcionamento desse nível de ensino.

Os Acordos MEC-USAID correspondem a uma série de convênios de assistência técnica e cooperação financeira firmados entre o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID) entre os anos de 1964 e 1976, desencadeando um ciclo de reformas que abrangeram a educação brasileira em todos os seus níveis: o então primário e ginásial (hoje fundamental), médio e superior. No caso do



ensino superior, resultou na mencionada Lei nº 5.540/68; enquanto que, em relação à educação básica, teve como resultado a Lei nº 5.692/71, que fixou diretrizes e bases para os ensinos de 1º e 2º graus. Chama a atenção o fato de que tais convênios não apenas abrangeram a educação brasileira como um todo, mas tiveram penetração suficiente a ponto de alguns de seus principais traços permanecerem na legislação educacional em nosso país mesmo após a queda do regime militar.

Ainda que a análise dos convênios firmados entre o MEC e a USAID fossem um tanto quanto elucidativos, na medida em que estes foram determinantes para os rumos tomados pelas políticas educacionais no Brasil, o presente projeto de pesquisa não poderia se restringir à análise – mesmo que aprofundada e minuciosamente detalhada - dos acordos propriamente ditos, uma vez que o objetivo principal deste projeto consistiria na identificação das relações entre tais acordos e o nível médio brasileiro na atualidade.

Uma vez que o tema da pesquisa adquirira contornos mais definidos, os passos subsequentes a esta definição inicial do objeto de análise começavam a serem traçados. Até então, o referencial teórico para o desenvolvimento da pesquisa teria como base tanto a literatura produzida à época da assinatura de tais acordos – e que tiveram, muitas vezes, antes caráter de denúncia do que de uma produção propriamente acadêmico-científica - quanto de publicações posteriores que analisaram o contexto histórico e social que envolveu tais acordos, os condicionantes políticos e ideológicos que os precederam e avaliaram a dimensão político-pedagógica dos convênios firmados entre o ministério brasileiro e a agência estadunidense.

A esse referencial teórico inicial, somou-se uma investigação de publicações de caráter acadêmico sobre o tema. No entanto, além da literatura já consagrada no meio científico um “estado da arte” sobre o assunto foi traçado tendo como referencial de análise artigos e trabalhos apresentados em periódicos do campo da educação. Dentre os quais foram analisados os seguinte periódicos: Revista Brasileira de Educação, publicação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; a Revista Brasileira de História da Educação, publicação da Sociedade Brasileira de História da

Educação; a página eletrônica do Grupo de Estudos e Pesquisas História Sociedade e Educação no Brasil (Histedbr) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); o Caderno do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Revista Trabalho, Educação e Saúde, da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio.

Na medida em que o estudo destes periódicos avançava, novos elementos adicionavam-se à abordagem desejada. Cada vez mais apareciam informações que coadunavam com os “clássicos” que se debruçaram sobre o tema, contribuindo ainda mais para a compreensão da dimensão política, social, econômica e pedagógica que envolveu os Acordos MEC-USAID, bem como dos ditames que guiaram as políticas educacionais que os sucederam no contexto do regime militar.

Entretanto, o avanço das pesquisas nesse sentido levou à seguinte constatação: a de que o tema proposto já havia sido amplamente estudado, o que o dotava de certa repetição os objetivos do projeto inicial, correndo o risco de resultar num trabalho que não apresentasse nenhuma novidade em relação ao que já fora estudado nesse campo. Com isso, chegou-se a conclusão de que, apesar da relevância e plausibilidade do tema para uma monografia de conclusão de curso, estes não seriam suficientes para o desenvolvimento de uma pesquisa que resultasse numa dissertação de Mestrado em Educação.

Depois de sucessivas reuniões com a orientadora da minha pesquisa chegamos à conclusão de que a mesma carecia de um objeto com contornos mais definidos, objetivos mais palpáveis que se consubstanciassem num estudo com um maior grau de ineditismo. Igualmente determinante para essa decisão fora as aulas da disciplina Seminário de Pesquisa I onde ficou claro que o projeto possuía um tema, carecendo somente de um objeto mais definido que lhe dotasse de sentido.

A partir de então a pesquisa assumiu novos rumos, assumindo como objeto central de análise o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC, uma vez que seus objetivos foram redefinidos após o exame de qualificação. Esse novo caminho trilhado convergiu para a análise da, até agora, última iniciativa de expansão do ensino técnico e profissionalizante

em nível de Brasil; no caso, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC. Análise esta que tem como objetivo geral o de compreender em que medida o PRONATEC, enquanto política de expansão da educação profissional e técnica de nível médio resulta de uma conjuntura econômica, política e social específica vivida pelo Brasil, cujas consideráveis taxas de crescimento da economia que demandavam a formação aligeirada de mão de obra para o mercado de trabalho. Sendo assim, este Programa, ao mesmo tempo em que contém traços inovadores traz consigo elementos de permanência das políticas para o setor que o precederam, que também foram criadas e implementadas em períodos de crescimento econômico do país.

Uma análise, mesmo que não aprofundada, revela que não são poucos os pontos que diferenciam o PRONATEC das políticas de educação profissional e tecnológica de nível médio já desenvolvidas no Brasil. As comparações não precisam se estender ao começo do século XX com a criação das Escolas de Aprendizes Artífices pelo presidente Nilo Peçanha, com a criação do Sistema S na era Vargas, ou mesmo com a Lei nº 5692/71. As diferenças entre o PRONATEC e as iniciativas governamentais dessa área também são notórias quando o confrontamos com os Decreto nº 2.208/1997, que propunha a separação entre o Ensino Médio e o Ensino Técnico e o Decreto nº 5.154/2004, que indicava a articulação entre as duas modalidades; o primeiro, editado no governo de Fernando Henrique Cardoso, e o segundo, já no governo Lula.

O PRONATEC desenvolve-se numa conjuntura de maior crescimento econômico em comparação com a década de 1990, período marcado por baixo crescimento, pela reestruturação produtiva e por profundas mudanças no mundo do trabalho, em que se destacam o aumento do desemprego e a crescente automação que se deram sob a égide do ideário neoliberal (MAGALHÃES: 2010).

Em termos macroeconômicos, segundo Pochmann (2009), nos governos Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e no primeiro ano do governo Dilma (2011 a 2014) o Brasil cresceu num ritmo mais intenso, algo que se expressou nas

taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) que apresentou uma média de 3,8% ao ano nesse período.

No âmbito social, Lima (2012) identifica avanços sociais, como a considerável geração de emprego, o ganho real do salário mínimo e uma inédita mobilidade social. No campo da educação, assiste-se ao aumento de recursos destinados para a educação pública, que tem como um de seus resultados a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entendida como elemento estratégico para o desenvolvimento do país.

Outra significativa particularidade do PRONATEC que merece ser levada em consideração é o fato dele ter sido criado por um governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores, um partido que tem sua origem nos movimentos sociais e sindicais, e defende uma maior presença do Estado para garantir a economia de mercado, o nível de emprego e políticas sociais focalizadas e compensatórias de combate aos efeitos mais agudos da miséria (IASI, 2006).

O foco deste estudo incide sobre os fatores conjunturais relacionados ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) criado pelo governo federal em 2011 com o intuito de expandir a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Portanto, os problemas que orientam essa pesquisa são colocados a partir da contextualização do momento vivido pela educação profissional e tecnológica em nosso país, das discussões teóricas acerca das mudanças sofridas por este setor a partir da promulgação da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Programa, e dos elementos que compõem esta política de expansão da educação profissional e técnica.

A partir do objetivo geral mencionado, o de compreender em que medida o PRONATEC, enquanto política de expansão da educação profissional técnica de nível médio resulta de uma conjuntura econômica, política e social específica vivida pelo Brasil, cujas consideráveis taxas de crescimento da economia demandavam a formação aligeirada de mão de obra para o mercado de trabalho, são apontados como objetivos específicos: analisar a história da educação profissional no Brasil, analisar o contexto em que o PRONATEC fora criado e desenvolvido, apresentar as configurações do mundo do trabalho no

capitalismo contemporâneo e seus reflexos no Brasil, dimensionar a expansão da oferta da educação profissional técnica de nível médio pelo PRONATEC e identificar semelhanças e diferenças do Programa com outras políticas nacionais de expansão da educação profissional e técnica que o precederam.

O percurso metodológico seguido no presente estudo compreendeu as pesquisas de caráter bibliográfico e documental de publicações que abordam o tema abordado. A própria definição do objeto da pesquisa fez com que a metodologia para o desenvolvimento da mesma tivesse como base a análise dos tipos bibliográfica e documental, tanto de publicações já “consagradas” sobre o tema, quanto de trabalhos produzidos nas últimas décadas – anos – e publicados em periódicos desse campo teórico.

Como mostra Sá-Silva (2009:6) existem algumas pequenas diferenças entre as pesquisas bibliográfica e documental. Embora as duas possuam o documento como objeto de investigação, para esse autor, o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos. Enquanto fonte de pesquisa, o documento pode ser escrito ou não escrito como filmes, vídeos, slides, fotografias, pôsteres, quadros, etc. Estes constituem documentos a serem utilizados como fontes de informações de acordo com o interesse do pesquisador. Essa dimensão evidencia algumas diferenças entre pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

Outra distinção destas duas modalidades de pesquisa é feita por Oliveira (2009), quando diz que a pesquisa bibliográfica corresponde a uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Como característica diferenciadora ela pontua que é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (OLIVEIRA *apud* SÁ-SILVA, 2009: 5). Oliveira argumenta também que a principal finalidade da pesquisa bibliográfica é proporcionar aos pesquisadores e pesquisadoras o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo; daí a importância de se ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico.

Já em relação à pesquisa documental, ela afirma que esta se caracteriza pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, dentre outras matérias de divulgação.

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador reside na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Esta seria principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Porém, vale lembrar que na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador exige uma análise mais cuidadosa, haja vista que os documentos não passaram por nenhum tratamento científico anteriormente.

Portanto, para o desenvolvimento da pesquisa, a análise bibliográfica compreenderá as contribuições trazidas pela literatura já produzida sobre o tema; notadamente as que aparecem no Referencial Teórico que versam sobre o histórico das políticas de educação profissional no Brasil ao longo do século passado, o contexto onde foram concebidas e implementadas, as concepções pedagógicas que as orientaram, etc.; além daqueles trabalhos que tem como foco as políticas deste setor desenvolvidas nos governos dos presidentes FHC, Lula e Dilma.

A análise bibliográfica compreenderá ainda a consulta de textos e artigos que resultaram de alguns Grupos de Trabalho da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), mais precisamente os grupos 2, 5, 9 e 14; respectivamente de História da Educação, Estado e Política Educacional, Trabalho e Educação e Sociologia da Educação. Lembrando que a consulta de tais publicações também envolverá aqueles trabalhos que aparecem em revistas e periódicos da área da Educação, seguindo a tendência de ampla interseção com outros ramos do conhecimento científico,

particularmente de áreas como Sociologia, Ciência Política e Economia, fundamentais para o estudo da realidade socioeconômica brasileira.

Já a análise documental terá como foco os documentos oficiais da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o Decreto nº 2.208/1997; a Lei nº 2124/2004; o Plano Nacional de Educação; informações do sítio oficial do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego; a Lei nº 12.513 que sancionou o PRONATEC. Além disso, integram a análise documental desta pesquisa dados estatísticos divulgados por instituições de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Cabe ressaltar que esta pesquisa analisará o PRONATEC a partir dos fatores conjunturais que o envolvem, pois como sustenta Rummert (2008), para compreendermos a educação de jovens e adultos trabalhadores em sua configuração atual, faz-se necessário tomá-la em sua historicidade, relacionando-a aos determinantes históricos, sociais e econômicos que a condicionaram; ao mesmo tempo em que se considera os traços fundamentais do seu contexto atual, marcado pela reestruturação produtiva do capital, pela reconfiguração dos padrões de acumulação, repercutindo diretamente na configuração de uma classe trabalhadora cada vez mais fragmentada e heterogênea, que apresenta fortes demandas de maior qualificação, ao mesmo tempo em que relega a maior parte dos trabalhadores a ocupações que demandam baixos níveis de conhecimento.

Dentre os conceitos mobilizados nessa pesquisa se situa a “abordagem do ciclo de políticas”, instrumento analítico desenvolvido pelos pesquisadores ingleses Stephen Ball e Richard Bowe, e que vem sendo utilizado em vários países como referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais. Segundo Mainardes (2006), esta abordagem constitui-se num

importante referencial analítico para a análise de programas e políticas educacionais, uma vez que permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua elaboração inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos.

Ball e Bowe afirmam que uma política educacional é perpassada por um ciclo composto por três contextos principais: o “contexto de influência”, o “contexto da produção de texto” e o “contexto da prática”. Embora estejam inter-relacionados, esses contextos não têm uma dimensão temporal ou sequencial, nem são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates.

O primeiro deles, no qual se baseia esta pesquisa, é o “contexto de influência”, onde geralmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Dentro desse contexto, grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Nele atuam as redes sociais que abarcam os partidos políticos, o governo e o processo legislativo. Além disso, nesse contexto, os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. Discurso que, em fase de formação, ora recebe apoio, ora é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que exercem influência em arenas públicas de ação, particularmente através dos meios de comunicação social. Há também todo um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência.

Ainda sobre este contexto, Stephen Ball salientou as influências de organismos globais e internacionais na formulação de políticas nacionais. Para ele, a compreensão dessas influências pode ser feita de duas maneiras. A primeira e mais direta corresponde ao fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que abrangem a circulação internacional de ideias, o processo do que chama de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico através de



periódicos, livros, conferências e atuações de acadêmicos que expõem suas ideias por vários lugares do globo.

A segunda é o patrocínio e, em alguns aspectos, a imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências internacionais. O Banco Mundial é particularmente importante nesse sentido, uma vez que suas intenções só podem ser entendidas como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado. Ao lado do Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem notória influência sobre o processo de criação de políticas nacionais.

Importante frisar que tais influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação, revelando numa interação dialética entre global e local. Pois, para Ball, ainda que a globalização promova a migração de políticas, essa migração não é uma mera transposição e transferência, uma vez que as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos, sempre sujeita a “processos interpretativos”.

De qualquer forma, vale lembrar que os elementos que compõem este percurso metodológico constituem menos um conjunto de orientações pré-concebidas, fixas e estáticas do que um caminho sujeito a modificações. Pois como lembra Duarte (2002), de modo geral, durante a realização de uma pesquisa algumas questões são colocadas de forma bem imediata, enquanto outras vão aparecendo no decorrer dos estudos, das investigações e das análises de dados.

A necessidade de dar conta dessas questões para poder encerrar as etapas da pesquisa frequentemente nos leva a um trabalho de reflexão em torno dos problemas enfrentados, dos erros cometidos, escolhas feitas e dificuldades descobertas. Isso deixa clara a possibilidade de surgimento de nuances, tanto no processo de construção do projeto, quanto nos caminhos a serem trilhados para que sejam alcançados os objetivos propostos.

Em relação à forma como se estrutura o trabalho, este ficou dividido em quatro capítulos. No primeiro, é apresentado um breve histórico do ensino profissional e técnico de nível médio no Brasil, mostrando desde as primeiras iniciativas para o setor, criadas ainda no começo do século XX, até as mais recentes desenvolvidas na década passada.

No segundo capítulo é apresentado o PRONATEC do ponto de vista legal e institucional, a forma como o programa se organiza, os elementos que o compõe, as iniciativas que dele fazem parte; também são trazidos alguns dados que dimensionam sua expansão e alcance.

O terceiro capítulo é dedicado à análise do contexto econômico, político e social em que o PRONATEC é criado e desenvolvido, onde se assistia a um crescimento da economia brasileira, a um governo em certa medida comprometido com políticas sociais que atenuassem os efeitos da onda neoliberal do final do século XX; além disso, é mencionado o fato de que se trata de um contexto marcado pela reestruturação produtiva do capital, por novos padrões de acumulação que imprimiram novas configurações no mundo do trabalho.

Por fim, são apresentadas as considerações finais acerca da pesquisa.

## CAPÍTULO 1

### HISTÓRICO DO ENSINO PROFISSIONAL E TÉCNICO NO BRASIL

#### 1.1 - Os primórdios da industrialização

Em termos históricos, as políticas para a educação técnica e profissionalizante no Brasil são um tanto quanto recentes, os possíveis exemplos a serem citados se estendem, quando muito, às décadas finais do século XIX. Algo que não deveria causar maiores espantos tendo em vista que essa modalidade de ensino só haveria de nascer acompanhada dos processos de desenvolvimento da economia capitalista e dos consequentes fenômenos de industrialização e urbanização.

Diferentes são as versões para o começo das políticas de educação técnica e profissionalizante no Brasil. Para muitos, o marco inicial dessa história é o ano de 1909, quando o Presidente Nilo Peçanha criou as Escolas de Aprendizes e Artífices.

Segundo Machado (1982: 24), os primeiros projetos de lei visando instituir oficialmente o ensino de artes e ofícios foram apresentados à Câmara dos Deputados ainda em 1826. No entanto, as experiências nesse setor tinham caráter fragmentário e dispersivo. Situação que só começaria a se alterar a partir de 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que significou uma maior centralização de decisões e unificação da política educacional. Além desse caráter fragmentário prevalecia, em relação ao ensino técnico, a ideia de que fosse destinado a certos grupos sociais, notadamente as camadas menos favorecidas.

Esta noção acerca do público a ser atendido pelas iniciativas de ensino técnico predominaria nas décadas seguintes. Noção esta que apareceu inclusive na Constituição de 1937 em seu artigo 129:

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL: 1937).

A partir da terceira década do século XX acentua-se o processo de industrialização do Brasil. O desenvolvimento do capitalismo exige o desenvolvimento das forças produtivas, que incluem o aumento e aprimoramento da capacidade dos trabalhadores em produzir, de acordo com os níveis cada vez mais elevados de produtividade e com padrões de comportamento esperados pelo modo de organização da produção. Com isso, o Estado assume uma posição diferente de épocas anteriores em relação a esse modelo de ensino, passando a divulgar outras concepções e valores a seu respeito.

A partir de então, cresce o número de pessoas que almejam a instrução técnica a fim de se constituir como força de trabalho qualificada para as demandas do processo produtivo, exigindo do Estado a ampliação da oferta de acesso à educação formal. Concomitantemente, a urbanização gerada pela industrialização exige níveis educacionais mais elevados; além de que a educação passa a representar um meio de alterar a posição das pessoas na estrutura de classes. O ensino secundário, sobretudo o ensino secundário propedêutico, continuou reservado a uma elite, fez necessária a criação de uma modalidade de ensino que atendesse, ao mesmo tempo, tanto as exigências da população quanto as demandas do processo produtivo (MACHADO, 1982: 30).

As principais características do ensino técnico antes de 1930 são o reflexo do contexto econômico, político e social da República Velha. As contradições que perpassam a sociedade brasileira àquela época influenciaram

a configuração não apenas do ensino técnico, como do sistema educacional como um todo.

Afinal, dificilmente poder-se-ia imaginar outra realidade para o ensino profissional num contexto onde predominava no país uma economia do tipo agrário-exportadora, concentrada na produção e exportação de café. O coronelismo sustentava a estrutura do poder, mantendo-o baseado na concentração fundiária, no latifúndio. Nesse contexto, o papel do Estado era o de representar os interesses das oligarquias rurais (MACHADO, 1982: 31).

Como sustenta Romanelli (2006), ao longo da história do Brasil, as estruturas de poder político assentaram-se no poder real dos donos da terra, numa minoria aristocrática agrária que sempre fez prevalecer os interesses do latifúndio. Com isso, a organização do ensino sempre mostrou-se fragmentada, em virtude da predominância dos interesses particularistas e servindo para suprir as necessidades da ilustração da minoria aristocrática. Nesse contexto, a ilustração propiciada pela escolarização servia para qualificar os representantes políticos do poder local nas esferas mais altas do poder. O monopólio da cultura letrada, o cunho aristocrático e o caráter de classe da educação oferecida não apenas garantia a manutenção do status, pela distância social que ajudavam a promover, como também serviam de instrumento de ascensão social às camadas que, mesmo privadas da propriedade da terra, viam nela a possibilidade de assumir posições mais elevadas (ROMANELLI, 2006: 30).

Refém das volatilidades do mercado internacional, o setor cafeeiro nem sempre lograva períodos de tranquilidade e prosperidade. No final da década de 1920 as crises e flutuações da produção cafeeira tornavam-se mais frequentes, exigindo do Estado - representante dos interesses das oligarquias – um papel cada vez mais intervencionista. E é justamente nessa época em que se dá a transição do capital agrário para o capital industrial, uma vez que uma das consequências destas crises mencionadas foi a dificuldade dos países centrais da economia capitalista em enviar os produtos que o Brasil importava.

É justamente para atender às demandas concretas da indústria emergente, ainda carente de mão-de-obra qualificada, que surgem e se consolidam os primeiros cursos técnicos no Brasil.

Embora os processos de urbanização e industrialização suscitassem ideologias que procurassem negá-las, reafirmando os valores tradicionais do ruralismo, pontuando as vantagens da vida rural, relacionando a urbanização com a degeneração social e afirmando a vocação agrária do Brasil, seu caráter essencialmente agrícola, a esta altura, internalização da economia de mercado fazia com que a divisão social do trabalho se acelerasse, tornando mais complexa a estrutura social. Assistia-se ao crescimento de uma pequena burguesia e de um proletariado urbano.

Ao mesmo tempo, setores da antiga classe dominante – oligarquia rural – transformam-se em empresários industriais, contribuindo para que a estrutura de classes, até então relativamente simples e estável, se tornasse mais complexa e instável. O aparecimento e crescimento de novas classes sociais (burguesia industrial, comercial, financeira, pequena burguesia, proletariado) trazem consigo valores e ideias conflitantes com aqueles sustentados pelas oligarquias rurais.

Tais fatores favorecem a efervescência ideológica, a inquietação social, movimentos reivindicatórios oriundos da classe operária, dos militares de baixa patente. Igualmente insatisfeita com a política do Estado, ainda atrelado aos interesses do setor cafeeiro, que implicava em dificuldades para importação de máquinas e matérias-primas e dificuldades ainda maiores para a obtenção de crédito, em sua maioria reservado para o café.

Eis que as classes e demais setores sociais que opunham à ordem vigente desencadeiam o movimento que ascende ao poder em outubro de 1930, liquidando a hegemonia das oligarquias rurais e instaurando as bases de uma nova hegemonia na sociedade brasileira, a da burguesia industrial. A partir deste momento, inicia-se um novo ciclo do ensino técnico no Brasil, uma vez que começam a se consolidar as bases materiais para sua concretização.

Tanto é que, no período compreendido entre 1930 e 1945, além da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, o Brasil assiste também a publicação do “Manifesto dos Pioneiros” em 1932, que propunha a criação de cursos acadêmicos e profissionais num mesmo estabelecimento, a fim de combater a dualidade estrutural da educação básica; a promulgação de duas cartas constitucionais, as de 1934 e 1937, que determinavam a competência da União para promover o ensino pré-vocacional e profissional; a criação de uma Superintendência do Ensino Profissional em 1934, a funcionar dentro do Ministério da Educação; a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942, que inspiraria a criação do “Sistema S” (SESI, SESC, SENAC, etc.); além da edição do Decreto-lei n.º 4.073: Lei Orgânica do Ensino Industrial, que tratou de unificar a organização deste ensino em todo o território nacional.

## **1.2 - As exigências educacionais da industrialização (1930-1945)**

Nesse período (1930-1945), o ensino técnico sofre profundas transformações como mostra os dados levantados por Machado (1982: 38). Segundo ela, o número de unidades escolares que ministravam o ensino industrial passou de 5,8% em 1935, para 26,9% em 1945. Além do aumento da participação do ensino industrial no conjunto do ensino médio de 7,4% para 14% no mesmo período.

Interessante observar que, em meio a esta expansão e crescente dinamismo do ensino técnico, continuou a predominar a noção de que este modelo de ensino estaria destinado às classes menos favorecidas.

Embora esta noção fosse condenada pelo “Manifesto dos Pioneiros” de 1932, marco na história da educação brasileira, a da educação profissional continuou a expandir-se tendo como características o dualismo entre o ensino cultural e o profissional e o centralismo, por parte do Estado (MACHADO, 1982: 39).

Dualismo este que ficou ratificado tanto na Carta Magna de 1937, em seu mencionado artigo 129, que confirmou o ensino profissional como

destinado aos menos favorecidos, quanto na chamada Reforma Capanema de 1942, que consolidou a estrutura elitista do ensino brasileiro, institucionalizando duas organizações paralelas, com propostas e objetivos próprios. O ensino secundário, propedêutico, destinado a preparar as personalidades condutoras, e o ensino profissional, destinado a formar mão-de-obra qualificada exigida pelo sistema produtivo.

A intensificação do processo de industrialização do Brasil, mediante substituição de importações, que suplantou o modelo agrário-exportador, foi a condicionante para o crescimento do ensino técnico industrial no Brasil, entre 1930 e 1945.

### **1.3 - A permanência do dualismo do sistema educacional (1945-1964)**

O período que vai de 1945 até 1964 é digno de destaque por tratar-se de uma época onde ocorrem grandes debates a nível nacional, além de importantes modificações que alteraram a dimensão e estrutura da educação profissional no país.

Um desses debates tratou da questão da equivalência dos cursos técnicos em relação aos cursos secundários. Trata-se de uma questão intrínseca à própria estrutura dualista – e elitista – do sistema educacional brasileiro. A separação entre ensino cultural e ensino profissional chegou a ser tão profunda que, na época anteriormente citada, não era permitido aos alunos, uma vez ingressos no curso profissional, continuar na série correspondente do ensino secundário propedêutico. Havia somente a possibilidade de ingressar na 1ª série do antigo ginásio, sem a possibilidade de aproveitamento dos estudos realizados no ciclo profissional (CUNHA, 1975: 237).

As primeiras iniciativas de equivalência acontecem em 1950, mas atingindo apenas o 1º ciclo profissional. Em 1953, a mudança chega ao 2º ciclo, mesmo assim, não foi dispensada a obrigatoriedade dos exames de complementação em matérias não cursadas. Isto mostra como eram limitadas as possibilidades dos egressos dos cursos técnicos em relação ao vestibular, evidenciando o caráter meramente formal dessa equivalência.



Segundo Machado (1982: 50), a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro não seria senão o reflexo da estrutura elitista da sociedade brasileira como um todo. O ensino secundário propedêutico continuava preferido pelas classes economicamente mais favorecidas da sociedade, para as quais o ensino superior era reservado.

Mas as mudanças que ocorrem no ensino técnico nesse momento não se restringem à equivalência. Uma nova organização escolar e administrativa foi criada em 1959 para o ensino profissional, dotando-o de maior autonomia, descentralização administrativa e ampliação do conteúdo de cultura geral. Para os formuladores dessa mudança, ela se justificava pelas próprias necessidades do desenvolvimento econômico. Realmente, é crucial para o sistema produtivo vigente a flexibilidade e agilidade por parte das escolas em alterar, quando necessário, seus programas e conteúdos, o que implica maior autonomia destas e descentralização administrativa. Sendo assim, para acompanhar as exigências da produção, viabilizou-se a participação direta do setor empresarial na gestão e oferta do ensino técnico (MACHADO, 1982: 50-51) pelo chamado “Sistema S”.

Pela conjuntura econômica da segunda metade da década de 1950 tal mudança é compreensível. Haja vista a profunda transformação pela qual passava o sistema econômico brasileiro. A industrialização superara a fase de substituição de importações, alcançando a produção interna um nível de variação considerável, além da integração cada vez maior com a economia mundial, principalmente devido à participação das empresas multinacionais no Brasil. A opção por esse modelo de desenvolvimento teve como consequência a consolidação do capitalismo dependente no Brasil, subordinando-nos às necessidades da produção capitalista mundial.

Com o objetivo de controlar e orientar a política econômica governamental foi lançado nessa época o Plano de Metas, composto de trinta e uma metas, dentre as quais o programa de formação de pessoal técnico, para atender às necessidades da expansão industrial. A ampla concessão ao capital estrangeiro resultou numa modernização do setor industrial a partir da implantação de fábricas de automóveis, tratores, material elétrico e eletrônico e

produtos químicos. Conseqüentemente, o ensino industrial teria que se dinamizar e reestruturar para acompanhar esse crescimento do capitalismo brasileiro. Para tal, em 1946 começaram a ser estabelecidos os acordos de cooperação entre o Brasil e os Estados de Unidos, com o propósito de fornecer equipamentos, assistência financeira e orientação técnica às escolas técnicas brasileiras. Nesse mesmo ano foi a Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI), em colaboração com outros órgãos como a USAID e a Aliança para o Progresso.

Além disso, nesse período vigorava a Constituição de 1946 que afirmava que as diretrizes e bases da educacional nacional deveriam ser estabelecidas pelo Governo Federal, mas concedendo maior autonomia para que os estados as ajustassem de acordo com suas respectivas realidades.

Em 1947, o Ministério da Educação cria a Comissão de Estudos das Diretrizes e Bases da Educação, incumbida de elaborar um anteprojeto de lei orgânica da educação nacional de acordo com os princípios da Carta Magna aprovada no ano anterior e que servisse de orientação à comissão do Congresso encarregada do assunto. Os dois princípios fundamentais que orientaram a elaboração deste anteprojeto foram a flexibilidade de articulação dos ramos e graus de ensino e a descentralização administrativa dos estados. No que tange ao ensino industrial, o Projeto da futura LDB mantinha os cursos técnicos e os industriais, alterando, porém, a denominação destes para cursos profissionais (MACHADO, 1982: 44). Anos mais tarde, em 20 de dezembro de 1961, era promulgada a Lei nº 4.024.

Por essa LDB, o ensino médio continuava fundamentalmente propedêutico, visando a preparação geral do estudante para o seu posterior ingresso no ensino superior. Apesar desta lei não ter proposto profundas mudanças na organização do ensino técnico, ela acrescentou propostas de práticas educativas vocacionais no ensino secundário, cursos pré-técnicos nas escolas secundárias e “colégios universitários” nas escolas superiores, e a criação, por parte das empresas, de cursos de aprendizagem dentro do Sistema S.

Nessa mesma época, outras tantas experiências de reforma nos ginásios foram realizadas com o intuito de incluir a formação profissional em seus programas. Dentre estas experiências estão as do Ginásio Moderno em 1962; os Ginásios Pluricurriculares e o Ginásio Orientado para o Trabalho (GOT), ambos em 1963; o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra (PIPMO), com o objetivo de subsidiar quaisquer instituições interessadas em desenvolver programas de formação profissional.

O PIPMO fora concebido pelo governo do Presidente João Goulart em 1963, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC) através da Diretoria de Ensino Industrial. Denominado inicialmente Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra Industrial, o que indicava seu direcionamento para a formação de mão de obra para a incipiente indústria brasileira. Em 1975, a responsabilidade pelo programa foi transferida para o Ministério do Trabalho.

Pensado como um programa temporário, com expectativa de duração de vinte meses, o PIPMO acabou durando quase vinte anos, estendendo-se até 1982, quando, em decorrência da crise econômica e da consequente escassez de empregos, deixou de ser interessante para o governo militar investir na formação de mão de obra excedente (MONTALVÃO, 2015: 3).

Pelo seu caráter operacional, o PIPMO fora executado a partir de parcerias, especialmente com os serviços nacionais de aprendizagem, as escolas técnicas, as universidades, as prefeituras, os sindicatos e também com as próprias indústrias. O governo federal disponibilizava os recursos e os parceiros formadores eram responsáveis pela execução do programa em cada Estado ou região do país. Sua execução caberia tanto às empresas industriais, quanto às escolas federais, estaduais, municipais, ao sistema SENAI e escolas particulares, ou seja, o programa utilizaria a capacidade física da rede oficial de ensino e locais de entidades mantidas pelas empresas, além da rede de escolas particulares.

Como destaca Montalvão (2005), em virtude de sua metodologia de qualificação – que não ultrapassava os patamares de um treinamento – canteiros de obras, campos agrícolas e o próprio chão de fábrica foram transformados em salas de aula. Bastava que houvesse, de um lado, os

formadores capacitados, e de outro, trabalhadores pouco qualificados dispostos a se integrar à nova realidade do mundo do trabalho.

#### **1.4 - O tecnicismo e a profissionalização compulsória (a partir de 1964)**

Se o desenvolvimento do ensino técnico brasileiro está vinculado às questões mais gerais dos campos econômico, político e social, obviamente, no seu interior se manifestam as contradições que perpassam a sociedade, o jogo de interesses entre as classes no plano das relações sociais de produção. Por isso, esse breve histórico do ensino técnico no Brasil está segmentado de acordo com os principais acontecimentos de ordem política e econômica que sulcaram a história recente do nosso país. O golpe civil-militar de 1964 representa um destes sulcos que marcaram profundamente nossa história recente, a partir do qual foram traçados os rumos a serem seguidos pela nação.

Segundo Machado (1987: 63), a partir a tomada do poder pelos militares em 1964, o modelo de desenvolvimento assumido foi pautado por dois objetivos básicos, que estabelecem certa complementariedade entre si. O primeiro consiste no esforço de avançar e aprofundar a reprodução da acumulação capitalista. O segundo, um modo particular de participação na divisão internacional do trabalho, integrada ao sistema capitalista mundial pautando-se pela teoria da interdependência (SAVIANI, 2007). Ambos são complementares pelo fato de não se desenvolverem isoladamente e por se condicionarem mutuamente.

A política econômica traçada pelos que ascenderam ao poder em 1964 teve, dentre suas principais características, o achatamento salarial, uma política de baixos salários que refletiu na reorganização da estrutura das classes, a acentuação do processo de concentração de capital pela formação de conglomerados financeiro-industriais e a transformação da estrutura do sistema empresarial brasileiro, com a consolidação e a expansão da empresa multinacional.

Alguns aspectos básicos da estratégia de desenvolvimento daquele período – concentração do capital, internacionalização da economia e contenção salarial – se conjugaram para formar uma configuração peculiar das classes sociais, onde o ensino técnico acaba por desempenhar um papel fundamental no controle dos custos de mão de obra, o que exige a preparação de todo o aparelho escolar a fim de que este ofereça as bases técnicas e ideológicas da expansão do capitalismo dependente. Assim, a partir de 1964, não apenas o ensino técnico, como a educação brasileira em geral, passam a ser organizados para atender as novas necessidades criadas pelo modelo econômico adotado; acompanhando a dinamização da economia para atender ao avanço da reprodução da acumulação capitalista, cada vez mais integrada ao capitalismo em escala global.

O ensino técnico teve grande importância nos campos econômico e ideológico. Em relação ao primeiro, a qualificação técnica contribui para o aperfeiçoamento profissional da força de trabalho, aumentando a extração de mais-valia, sem que seja necessário intensificar o trabalho ou mesmo pelo aumento da jornada diária ou pela intensificação da velocidade das máquinas. Do ponto de vista ideológico, a figura do técnico foi peça-chave para a garantia da estabilidade política e social necessárias para aquele modelo de desenvolvimento.

Sobre a relação entre o ensino técnico com o controle político e ideológico a partir de 1964 Machado (1987) mostra como se relacionaram estas duas dimensões:

(...) a posição do técnico dentro da empresa é de grande importância para a produção. Ele é o intermediário entre os engenheiros, administradores em geral e os trabalhadores diretamente ligados à produção. Seu papel técnico é indissociável do seu papel político, determinado pela sua própria produção dentro da estrutura da empresa e pela sua função de porta-voz e intermediário do escalão superior que, por sua vez, é porta-voz dos interesses daqueles que controlam o poder político e econômico. Desta forma, não só é grande o controle sobre os técnicos, no trabalho, devido à sua posição estratégica, como também é grande o controle exercido na escola, pois ela tem a tarefa de moldar, seja pela disciplina, seja pelo conteúdo do ensino, aquele profissional que melhor se ajuste às necessidades empresariais. Entretanto, nesta tentativa de ajustamento não deixam de ocorrer contradições. Existe sempre a possibilidade do técnico

desempenhar um papel diferente, identificado com os interesses dos trabalhadores. E é por isso que seu papel se reveste de mais importância ainda, já que a possibilidade de negação do que dele é exigido é uma questão fundamental para o capital. Neste contexto, também ganha maior dimensão o papel da escola técnica (MACHADO, 1987: 67).

Não por acaso que nesse período aconteceram com maior intensidade os acordos de cooperação com instituições estadunidenses, como a USAID. Tais iniciativas se inserem no quadro das tentativas de adequar o sistema educacional às necessidades da expansão da economia capitalista no Brasil.

Um marco dessas iniciativas é a Lei nº 5.692 de 1971, que fixou as diretrizes e normas para os 1º e 2º graus, propondo alterações substanciais em sua organização, estrutura e princípios. A implantação dessa lei ocorreu num período caracterizado pelo autoritarismo, o que impedia maior participação da população; assim, um grupo de estudos foi convocado pelo governo e, num curto período, elaborou as novas diretrizes e bases da educação nacional. Toda a estrutura do ensino foi modificada; novas denominações foram criadas; aboliram os denominados primário, ginásial e secundário; extinguiu-se o sistema de ensino baseado em ramos profissionais; e foi instituída a iniciação profissional e a profissionalização em todo o ensino de 1º e 2º grau, respectivamente.

A concepção pedagógica pragmática e tecnicista caracterizou essa reforma, preconizando que o ensino deveria estar fundamentalmente atrelado às necessidades econômicas e às exigências econômicas do mercado de trabalho. Importante destacar o objetivo não manifesto nesta legislação que era o de instituir a terminalidade (CUNHA, 1973) no ensino de 2º grau, notadamente para aqueles que, devido à sua situação socioeconômica, não teriam oportunidade de ingressar num curso superior; e por isso, procurasse mais rapidamente a inserção no mercado de trabalho.

A tendência pedagógica tecnicista consubstanciou-se na profissionalização do 2º grau, marcada pelo detalhamento curricular, a exacerbada preocupação com o aprimoramento técnico, com a eficiência e a produtividade. Características, segundo Saviani (2007), em plena consonância

com as do grupo que ascendeu ao poder em 1964, composto por militares e tecnocratas. Segundo ele, uma das características desse viés é que ele se baseia no pressuposto da neutralidade científica e, inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional. Assim como no trabalho fabril, pretende-se a objetivação do trabalho pedagógico.

A interpretação do texto legal, ou seja, a tarefa de ultrapassar o que nela está explícito e manifesto (as linhas) para colocar em evidência o que está implícito e oculto (as entrelinhas), também é utilizada por Germano (2005), quando este fala das reformas dos ensinos de 1º e 2º graus a partir da Lei nº 5.692/71. Segundo ele, quando da promulgação da Lei nº 5.692 o Brasil atravessava o que chama de “fase áurea da repressão”. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que despontava a oposição armada ao regime instaurado em 64 e o Estado assumia o papel de “Estado do terror”, recrudescendo seu aparato e práticas repressivos, é o momento em que os detentores do poder obtêm o maior grau de consenso e legitimação perante a sociedade, sobretudo pelo êxito da política econômica, colocada em prática pelo governo e que presenteava o país com índices de crescimento nunca dantes vistos. Alvorecia o “milagre brasileiro”.

A proposta oficial para o ensino médio não apresentou outra coisa que uma visão utilitarista, interessada numa educação escolar fortemente inspirada na “teoria do capital humano”. Tratou-se de uma tentativa de estabelecer uma relação direta entre o sistema educacional e o sistema ocupacional, de subordinar, pois, a educação à produção. Sendo assim, a educação só teria sentido se habilitasse ou qualificasse para o mercado de trabalho. Daí o caráter terminal atribuído ao ensino médio, e que, em certas situações, foi também conferido ao 1º grau.

E esta por vezes citada terminalidade faria com que um enorme contingente de estudantes pudesse sair mais cedo do sistema escolar e ingressar o mais rápido possível no mercado de trabalho; diminuindo assim, a demanda para o ensino superior. Portanto, a reforma do 2º grau relacionava-se diretamente com a contenção do fluxo de estudantes para as Universidades.

Pode-se dizer, com isso, que o ensino médio profissionalizante assumiu uma função discriminatória, apesar do discurso igualitarista e da generalização da “profissionalização para todos” propagados à época. Aliás, Germano (2005) parafraseia o pensamento de Antonio Gramsci quando este diz que o mais paradoxal aspecto deste tipo de escola reside no fato desta ser louvada como democrática, quando, na realidade, não só se destina a perpetuar como ainda a cristalizar as diferenças sociais (GRAMSCI *apud* GERMANO, 2005:175).

Toda a retórica governamental, de tornar possível a igualdade escolar num quadro caracterizado pela apropriação desigual da riqueza material, correspondia a uma estratégia que propõe, com base na “teoria do capital humano”, a introduzir pontuais modificações na ordem econômica, sem efetuar transformações estruturais. Para tal, fazia-se fundamental a ampliação dos investimentos em educação, elevando assim a escolarização dos indivíduos e transformando-os, inclusive os trabalhadores, em possíveis capitalistas, na medida em que adquirem conhecimentos e habilidades que possam ser convertidas em valor econômico.

Germano (2005) é categórico em considerar como fracassada a política educacional da profissionalização do 2º grau, e enumera os motivos dessa conclusão. O primeiro deles concerne ao limite dos recursos destinados para o setor. Tratava-se de uma escola relativamente cara. O custo por aluno na escola profissionalizante chegava a ser 60% maior do que no antigo curso secundário; além disso, o Estado não investiu o suficiente para a expansão e equipamento da rede escolar. De um modo geral, o Estado brasileiro investiu muito pouco no setor. Com base em dados divulgados pelo Banco Mundial, em 1980, a percentagem das verbas da educação destinadas ao 2º grau era de apenas 8,4%, enquanto que a média da América Latina era de 25,6%. Encontrando-se somente El Salvador abaixo do Brasil (GERMANO, 2005: 185).

Outro fator reside no fato de a adoção da profissionalização universal e compulsória de caráter terminal ter sido adotada na contramão das tendências que ocorriam, desde os anos 1970, mesmo nos países centrais do capitalismo, com relação à qualificação da força de trabalho. Naquele contexto, as indústrias e empresas passavam a exigir trabalhadores que não fossem



simplesmente especializados e dotados da capacidade concreta de realizar um trabalho específico, mas sim trabalhadores capazes de apreender novos conteúdos relativos à progressiva diversificação da produção. Sendo assim, o ponto fundamental da qualificação encontrava-se na formação de capacidades cognitivas que dotem o trabalhador da capacidade de realizar um alto nível de generalidade e, conseqüentemente, de operar fácil transferibilidade entre diferentes tarefas.

Além disso, um sistema ocupacional altamente industrializado demandava uma força de trabalho que estivesse apta à leitura, à escrita, ao domínio da resolução de operações matemáticas fundamentais, à qualificação linguística, aos conhecimentos básicos sobre tecnologia e instituições. Coisas que a educação técnica oferecida não foi capaz de suprir.

Outras causas do fracasso foram as que Germano (2005) chama de “discrepância prática” e “desatualização crônica” do sistema educacional perante o sistema ocupacional; que teria resultado, inclusive, na grande resistência por parte das empresas, principalmente do grande capital, em absorver o contingente de egressos da educação profissionalizante. Isso por que, muitas vezes, as empresas possuíam estratégias próprias de qualificação de sua força de trabalho.

O insucesso da profissionalização do 2º grau também se deu por sua incapacidade de estancar a demanda por acesso à universidade, a sua esperada função de “terminalidade”, anteriormente mencionada por Cunha (1973), em virtude da reação por parte da classe média à profissionalização compulsória do ensino médio, visto que, para essas camadas, a educação superior continuava a representar o principal mecanismo de ascensão social.

A já citada carência de recursos acabou por impossibilitar a implantação efetiva da profissionalização nas escolas da rede pública – instituições estaduais e municipais -, além de ter sido muitas vezes descartada pela rede privada devido ao custo elevado dos investimentos necessários.

Diante de tantos reveses, e já reconhecendo o fracasso da política de profissionalização do 2º grau, o próprio MEC tratou de redefinir a questão da

profissionalização. Assim, a condição de obrigatória, conforme a Lei nº 5.692/71 e o Parecer do Conselho Federal de Educação 45/72, foi “amenizada” com a introdução das chamadas “habilitações básicas”, por outro Parecer do CFE, o de Nº 76/72, que previa uma formação profissional genérica a ser completada pelas empresas. E, finalmente, em 1982, pela Lei nº 7.044, foi revogada a obrigatoriedade da profissionalização do 2º grau. Simultaneamente, com a criação do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra (SNFMO), é transferido do âmbito MEC para o do Ministério do Trabalho. Similar transferência de responsabilidades ocorrera décadas atrás com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra).

Além de a profissionalização prevista na Lei nº 5.692/71 nunca ter sido efetivamente implantada ela acabou por deixar sequelas. A massificação que marcou a expansão dessa rede de ensino teve como consequência o nivelamento por baixo da maioria das escolas técnicas brasileiras, fazendo proliferar instituições de baixíssimo nível e desempenho igualmente sofrível, além de enfraquecer a formação do magistério, transformando-o numa mera habilitação de 2º grau. Tudo isso somado ao fato desta política haver sobrecarregado as escolas técnicas federais, acarretando numa degeneração da rede pública de ensino médio em geral e um conseqüente fortalecimento da rede privada de ensino (GERMANO, 2005: 188).

### **1.5 - A hegemonia neoliberal (década de 1990)**

Diferentemente dos períodos até então estudados, aquele que vai da redemocratização do país em meados dos anos 1980 até os dias atuais, caracteriza-se por uma relativa estabilidade política e institucional. Entretanto, isso não significa que a mesma estabilidade tenha prevalecido nos campos econômico e social.

No começo da última década do século XX, assistiu-se no Brasil a penetração do ideário neoliberal, que logo se consubstanciou em políticas

governamentais das mais variadas áreas; dentre elas a educação, que, conseqüentemente, incluía a educação profissional.

Já em 1995, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação anunciava a intenção de realizar uma reforma no ensino técnico-profissional do país, atribuindo "problemas e distorções" à rede de Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), tais como: operação a custos elevados, comparativamente às outras escolas da rede pública estadual; oferta de vagas em número limitado; distorção na composição social de seu corpo discente pela dificuldade de acesso de alunos trabalhadores e de baixa renda; cursos de duração muito longa e que não atendiam às demandas dos setores produtivos; e disposição da maioria de seus egressos de prosseguimento dos estudos no ensino superior, desviando-se do ingresso imediato no mercado de trabalho.

Como mostra Lima Filho (2002: 270), o Ministério da Educação apresentou no *Planejamento Político-Estratégico 1995-1998*, a perspectiva de redirecionamento do foco de atuação dessas instituições, propondo sua aproximação às estruturas empresariais, mediante o estabelecimento de parcerias com vistas à gestão compartilhada e auto sustentação financeira.

No bojo das medidas defendidas pelo MEC como solução para os problemas citados, uma destacou-se na política educacional que viria a ser regulada pelos novos instrumentos legais: a separação entre ensino médio de caráter geral e ensino técnico e a conseqüente extinção dos Cursos Técnicos de Nível Médio – o que acabou não acontecendo. Lembrando que a adoção de tal medida representaria o abandono da experiência pela qual as escolas técnicas federais e centros federais de educação tecnológica eram reconhecidos socialmente como instituições educacionais de qualidade, tendo os seus egressos boa colocação no mercado de trabalho.

Nesse contexto, o discurso oficial apontava a realização da reforma educativa como uma necessidade que se articulava ao contexto de mudanças globais da economia, da política e da cultura do "mundo globalizado" no qual o país se inseria. Segundo esse viés discursivo, destacava-se o caráter imperativo da chamada globalização, atribuindo-lhe características de

universalização: as novas tecnologias e a constituição de um mercado globalizado determinariam as alterações na organização e execução do trabalho e, em consequência, na formação requerida do "novo" trabalhador; a absorção, emprego e desenvolvimento das novas tecnologias seriam a chave para a competitividade e a educação o veículo central para obtê-la; a educação determinaria, ao mesmo tempo, a velocidade e alcance do desenvolvimento nacional, da empregabilidade, da mobilidade social e da redução da pobreza; essa nova realidade exigiria a redefinição do papel do Estado, que deixaria a sua função de provedor de políticas universais e de desenvolvimento e assumiria a função de gestor de políticas de equidade, conforme a dinâmica determinada pelo mercado.

Nesse interim, desenvolve-se um acelerado processo de implementação de políticas públicas específicas dirigidas ao campo da educação e formação de trabalhadores, tendo por foco a geração de emprego e renda. Tem início uma reforma da Educação Profissional, sob coordenação do Ministério da Educação, com o objetivo de promover o reordenamento estrutural e operacional do ensino técnico-profissional nas instituições que tradicionalmente trabalham com essa modalidade educacional (LIMA FILHO, 2002: 272).

O principal instrumento jurídico-normativo dessa reforma é o Decreto nº. 2.208, editado em abril de 1997. Este decreto estabelece os objetivos, níveis e modalidades da educação profissional no país e os seus mecanismos de articulação com o ensino médio, referindo-se com prioridade e detalhamento particular à nova estrutura a ser implantada principalmente na rede federal, composta então pelos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais, e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. Também em 1997 fora criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), financiado com recursos externos – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e internos – MEC e MTE –, para financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública (estados e municípios) ou privada, e não mais para investir na expansão da Rede Federal (CASSIOLATO e GARCIA, 2014: 13). Segundo Lima Filho (2002: 272), este programa se constituiu no principal

instrumento de implantação dessa reforma implementada pelo governo FHC, mediante a utilização de cerca de 500 milhões de dólares para o período 1997-2003.

O objetivo do PROEP era o financiamento de 250 projetos de Centros de Educação Tecnológica, visando a transformação e a reforma de unidades existentes, ou construção de novas unidades. Do total de recursos do programa, 40% seriam destinados às instituições públicas da rede federal e das redes estaduais; os 60% restantes para projetos do chamado "segmento comunitário", no qual se incluem a iniciativa privada, organizações não governamentais e instituições escolares da esfera municipal. Por meio dessa política pública - financiada com recursos públicos, União e Estados empreendem transformações significativas em suas redes de ensino médio e técnico, e cresce a participação do setor privado na educação profissional, quer pela transferência da gestão de instituições públicas, quer pelo financiamento de instituições privadas (LIMA FILHO, 2002: 272).

Concomitantemente, foram desenvolvidas iniciativas no âmbito do então denominado Ministério do Trabalho (MTb). Ainda em 1995, esta pasta apresentou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que previa o envolvimento de organizações governamentais e não governamentais, entidades de trabalhadores e patronais, universidades, institutos de pesquisa, articulando um amplo leque de instituições da sociedade civil, congregados num esforço em prol da qualificação e formação dos trabalhadores.

O PROEP e o PLANFOR constituem as duas principais políticas públicas voltadas para a educação profissional no governo Fernando Henrique Cardoso, e ambos tiveram como protagonistas os ministérios da Educação e do Trabalho. A este último, competia, através de sua Secretaria de Formação (SEFOR), estabelecer a articulação da política nacional de formação profissional, salientando-se o vínculo e condicionamento das políticas sociais à política de estabilização econômica e à diretriz de empregabilidade. Assim, cabia à SEFOR, articular e consolidar uma política pública de emprego e renda, de trabalho e de educação profissional em todo país, que teria como público

alvo desempregados e “excluídos”. Segundo a orientação que guiava essa política, a educação profissional construiria alternativas para uma parcela significativa da força de trabalho, sobretudo o trabalhador adulto, articulando o saber desenvolvido na prática do trabalho e o conhecimento científico exigido cada vez mais pelo trabalho (KUENZER *apud* LIMA FILHO, 2002). Segundo o próprio Lima Filho (2002: 274), essa foi a orientação que guiou o PLANFOR, aprovado pela SEFOR em 1995, e iniciado em 1996.

Depois de mais de uma década sem uma política nacional de qualificação profissional, o PLANFOR fora instituído com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e qualificou cerca de 15 milhões de trabalhadores até a sua extinção em 2002 com investimentos da ordem de 2 bilhões de reais (MONTALVÃO, 2015).

Segundo Martins (2015), o PLANFOR fez parte do conjunto das chamadas Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTR), acompanhado de outros programas como o Seguro-desemprego, o Serviço de Intermediação Nacional de Emprego – SINE, o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

Baseando-se no chamado modelo das competências e na ideologia da empregabilidade, o PLANFOR tinha como maior objetivo qualificar e requalificar a força de trabalho, principalmente aqueles que enfrentavam maiores dificuldades para se profissionalizar: os desempregados, os trabalhadores do mercado informal e as pessoas com baixa escolaridade; além de atender populações em situação de vulnerabilidade social e econômica e aquelas tradicionalmente excluídas do mercado de trabalho – negros e negras, mulheres, pessoas com necessidades especiais – e demais sujeitos ou grupos em situações de miséria social. Propósitos estes que resultam do fato deste programa ter sido financiado por um fundo público, o FAT, acumulado a partir de contribuições sindicais e dos próprios trabalhadores; no entanto, ele adequou-se perfeitamente aos interesses dos setores produtivos – que se viram desobrigados a arcar com os custos da reprodução da força de trabalho.

O PLANFOR propunha desenvolver nos trabalhadores três tipos de habilidades: básicas, específicas e de gestão. As habilidades básicas correspondiam aos conhecimentos fundamentais a toda e qualquer ocupação, como a comunicação verbal, a escrita, a leitura, a compreensão de textos, o raciocínio lógico, etc. As habilidades específicas aos conhecimentos acerca dos métodos, procedimentos, equipamentos, materiais e dos conteúdos específicos de uma determinada ocupação. Enquanto que as habilidades de gestão seriam os conhecimentos inerentes às atividades de gerenciamento e autogerenciamento, para o trabalho autônomo, o micro empreendimento ou a atividade no interior do processo produtivo.

Como pontua Montalvão (2015), o PLANFOR configurou uma nova tentativa de institucionalizar a qualificação profissional como política pública articulada às ações de geração de trabalho, emprego e renda, como um instrumento de formação complementar à educação básica. Além dos cursos de formação e treinamento, o plano contemplava outras ações como consultorias, assessorias e projetos de extensão, sinalizando meios para combater a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, combater as formas de discriminação laboral, contribuir para a construção da solidariedade e da cidadania, incrementar a renda pessoal e familiar e, fundamentalmente, estimular o aumento da produtividade. Nesse sentido, ao buscar agregar novos atores, agentes e entidades, e se estabelecendo com uma proposta de renovação metodológica, conceitual e de gestão, os legisladores e executores do PLANFOR procuraram constituir uma nova institucionalidade no campo da educação profissional brasileira, cujo foco era a formação massiva do sujeito produtivo e potencialmente produtivo.

Entretanto, ressalta Montalvão (2015), da forma como eram executados, os cursos oferecidos pelo PLANFOR eram pouco aplicáveis à realidade concreta dos trabalhadores. Com carga horária pequena, pouco aprofundamento, baixa articulação entre teoria e prática, metodologias conservadoras e uma proposta curricular subordinada ao modelo empresarial, o nível de aproveitamento dos trabalhadores com relação aos cursos oferecidos pelo programa era insignificante. Se, no âmbito programático, as

três habilidades eram indispensáveis à colocação no mundo do trabalho, na prática, os cursos não foram capazes de desenvolver nenhuma das três habilidades, nem separadas ou em conjunto. Em suma, se na proposta o PLANFOR almejou estabelecer uma nova institucionalidade no campo da educação profissional brasileira, efetivamente, o plano não ultrapassou os limites de uma formação aligeirada e em consonância com os preceitos da reestruturação produtiva do capital.

Em relação ao MEC, as proposições acerca das políticas de educação profissional tiveram origem nas discussões realizadas pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) sobre o significado do ensino médio, e qual função a ser desempenhada pelas escolas técnicas, agrotécnicas e CEFETs na educação de jovens. Tendo, portanto, uma discussão origem e natureza distinta do que fora formulado no âmbito da SEFOR/MTb (LIMA FILHO, 2002: 274).

Dentro da SEMTEC/MEC, o debate relativo à educação profissional adota como referencial diagnósticos produzidos por organismos internacionais como Banco Mundial, CEPAL, BID sobre a necessidade de se otimizar a relação custo-benefício da oferta educacional pública num contexto de crescimento da demanda e de redução dos fundos públicos destinados às políticas sociais, para o que recomendam políticas educacionais voltadas para a elevação da equidade social, com prioridade para as séries iniciais da educação fundamental. Cabe ressaltar que esses diagnósticos produzidos por organismos internacionais acabaram por orientar as políticas de educação profissional durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso.

Sobre a contribuição - e influência - de organismos internacionais dentro do MEC nesse período e a linhas seguidas pelas políticas educacionais no país, Lima Filho (2002) cita Cláudio Moura Castro, um dos principais assessores/ consultores do MEC na época, por defender que

a política pública deve estabelecer diferentes soluções no ensino médio para alunos de origem social e motivação profissional diferentes, devendo ser abandonada "de uma vez



por todas" a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para o vestibular. Se tal idéia já fora atacada com a dissolução da Lei 5.692/71, contudo, permanecia viva nas escolas técnicas industriais. Tratava-se, pois, de promover um "divórcio amigável" entre o ensino "acadêmico" e o profissional (CASTRO *apud* LIMA FILHO, 2002: 274).

Na avaliação do próprio Lima Filho (2002), que se refere às modalidades de nível técnico e nível tecnológico, a política educacional da era FHC reforçou a continuidade da lógica da dualidade estrutural dos sistemas educacionais: no ensino médio, a separação entre a educação profissional e o ensino médio contribuiu para ampliar a dualidade que se estende ao ensino superior por meio de cursos de tecnologia de curta-duração, destituídos de aprofundamento científico e tecnológico, limitados à atividade de ensino dissociada da extensão e da pesquisa, instituindo um modelo de ensino superior de baixo custo, alternativo ao modelo universitário.

Para esse autor, a educação profissional estava a se inserir no processo de redefinição do papel do Estado como integrante do ajuste estrutural exigido pela dinâmica das relações capital-trabalho no marco da globalização. Nesta, o modelo de inserção prescrito às nações periféricas limita a produção de ciência e tecnologia a centros de excelência e as políticas educacionais são concebidas como políticas públicas de geração de renda e atenuantes da pobreza, tendo como focos a empregabilidade e a equidade social. Essa orientação para a empregabilidade, reduziu a política educacional à lógica e demandas imediatas do mercado, direcionando a atuação das instituições para a busca de auto sustentação financeira mediante a venda de produtos e serviços educacionais, o que supõe a privatização da gestão e da produção do conhecimento. Por essa diretriz da equidade recomendava-se que os fundos públicos fossem investidos prioritariamente nas séries iniciais do ensino fundamental e que a educação profissional funcionasse como política de qualificação profissional compensatória, alternativa ou substituta do ensino fundamental, médio e superior universitário.

No que se refere à concepção da educação profissional e no contexto da última década do século XX, fica evidente o predomínio da racionalidade

instrumental e mercadológica da política pública para a educação profissional, que expressou sua organicidade ao modelo negociado pelas elites nacionais junto ao capital internacional para a inserção do país na divisão internacional do trabalho, em condição de subalternidade, ocupando a posição de nação periférica consumidora de tecnologia exógena produzida nos países centrais da economia capitalista. Como pontua Pacheco (2012: 22), apesar de todas as críticas de que fora merecedora, os caminhos trilhados pela educação profissional nesse período foram extremamente coerente com a lógica neoliberal que a sustentou.

### **1.6 - O tecnicismo no século XXI (anos 2000)**

As transformações realizadas na educação brasileira na última década, especialmente no ensino profissional e técnico, expressam possibilidades de formação profissional relacionadas às mudanças que reorganizaram o mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que se associam ao projeto político de desenvolvimento socioeconômico. As recentes políticas públicas colocadas em prática nesse setor podem ser compreendidas de modo geral, como uma concatenação dessa etapa de ensino com as mudanças que vem ocorrendo no Brasil. O ciclo de desenvolvimento alcançado pelo país acarretou novas configurações na política, na economia, na sociedade, no mundo do trabalho e também da educação.

Muito embora o governo de Lula da Silva não tenha representado uma ruptura com as políticas neoliberais implementadas nos anos FHC, a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002 constituiu um marco para as políticas de qualificação profissional, que passou a ser instituída pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003 – 2007).

Segundo Sobreira Santos (2004), a principal justificativa para a introdução do PNQ pelo novo governo correspondia à “necessidade de ampliação do sentido da qualificação profissional do trabalhador, a qual deve ganhar um caráter de qualificação social, vinculada à cidadania”. Além disso,

os documentos reguladores do PNQ apontavam um “quadro de crise da qualificação, marcado, em essência, pela perda da capacidade elaborativa e regulamentadora da política representada pelo PLANFOR” (PNQ *apud* MARTINS 2015: 65).

De um modo geral, afirma Martins (2015), o PNQ se estrutura em torno da articulação entre trabalho, educação e desenvolvimento, considerando a Qualificação Social e Profissional – QSP um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e permanência no mercado de trabalho; e sua implementação se dá por meio dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, dos Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs e dos Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional – ProEsQs.

Entretanto, o PNQ preservou alguns aspectos do PLANFOR, tais como: público-alvo, composto de trabalhadores sem ocupação; trabalhadores rurais, na condição de agricultores familiares e outras formas de produção familiar; pessoas que trabalham em condição autônoma, cooperativada, associativa ou autogestionada; trabalhadores domésticos, dentre outros.

O PNQ também manteve a proposta do PLANFOR de participação de setores do governo e empresariais na definição das ações de qualificação. Além disso, ele conservou a proposta de participação desses atores na execução dos cursos, ao apontar para “a oferta efetiva ou potencial de serviços de entidades públicas ou privadas que podem firmar convênios ou outros instrumentos legais para execução de programas e projetos no âmbito do PNQ” (MARTINS 2015: 65). O programa também se organizou pela integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, notadamente os de incentivo ao microcrédito, a economia solidária e o seguro-desemprego, além de outras políticas públicas que envolvam geração de trabalho, emprego e renda.

Mesmo apresentando objetivos diferenciados e uma nova proposta de qualificação profissional, baseada no reordenamento das bases e da estrutura formativa, na prática, o PNQ constituiu uma nova roupagem ao velho discurso

da crise da profissionalização, que atribui a dificuldade de inserção de determinados segmentos da sociedade no mercado de trabalho à falta de qualificação social e profissional.

Guardadas as devidas semelhanças entre o PLANFOR e o PNQ, Montalvão (2015) ressalta que estes foram pensados e se desenvolveram em contextos bastante diferenciados. Enquanto o PLANFOR nasceu em um contexto de crise de empregos e recessão da economia, o PNQ foi gestado em um momento de “apagão da mão de obra”. Com o crescimento da economia brasileira, que se fez presente nos dois mandatos do Lula, a falta da qualificação profissional foi apontada como o próprio fator que limitava a geração de empregos no país. Sendo assim, o PNQ, em virtude de sua dimensão nacional, foi colocado como a solução para suprir a demanda de formação da força de trabalho. Além de figurar como uma alternativa para retirar as famílias pobres e grupos sociais vulneráveis dos programas de transferência de renda do governo.

No bojo das mudanças nas políticas de qualificação profissional desse período coloca-se também a transformação das linhas orientadoras da educação profissional e tecnológica no país. Um marco para esse setor foi a promulgação do Decreto nº 5.154/2004, no primeiro mandato do presidente Lula, que suprimiu o Decreto nº 2.208/1997, editado por Fernando Henrique Cardoso. Esse decreto de 2004 trouxe consigo uma nova concepção de educação profissional e tecnológica e, segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), o indicativo de reconstruí-la enquanto política pública além de

corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior, que de maneira explícita dissociaram a educação profissional da educação básica, aligeiraram a formação técnica em módulos dissociados e estanques, dando um cunho de treinamento superficial à formação profissional e tecnológica de jovens e adultos trabalhadores (BRASIL, 2004 *apud* FRIGOTTO, CIAVATTA e RAMOS, 2005:1089).

Dentre essas correções, destaca-se a revogação do Decreto nº 2.208/1997, restabelecendo a possibilidade de integração curricular dos

ensinos médio e técnico, de acordo com o que dispõe o artigo nº 36 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Ao menos no âmbito das diretrizes normativas, essa nova concepção resultou em transformações organizacionais e curriculares na condução da formação técnica e profissional. Segundo Lima (2012), esta passou a orientar-se pela articulação entre ciência tecnologia, trabalho e cultura, privilegiando uma formação por competências e habilidades, visando a formação de um trabalhador-cidadão voltado para a produção de conhecimentos e não apenas para postos de trabalho, além de compreender a possibilidade de integração entre o ensino profissional técnico e o ensino médio. Nas palavras de Eliezer Pacheco (2012), então Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC

O que está em curso, portanto, reafirma que a condição humana, cidadã precede a qualificação para a laboralidade e pauta-se no compromisso de assegurar aos profissionais formados a capacidade de manter-se em desenvolvimento. Assim, a concepção de educação profissional e tecnológica que deve orientar as ações de ensino, pesquisa e extensão nos Institutos Federais baseia-se na integração entre ciência, tecnologia e cultura como dimensões indissociáveis da vida humana e, ao mesmo tempo, no desenvolvimento da capacidade de investigação científica, essencial à construção da autonomia intelectual (PACHECO *apud* LIMA, 2012: 16).

Após a promulgação do Decreto nº 5.154/2004, a configuração da educação profissional e técnica passou a ser analisada por diversos autores que exprimiram diferentes opiniões sobre o mesmo.

Segundo o citado Pacheco, o Decreto nº 5.154/2004 representa uma perspectiva de ruptura na medida em que traz consigo uma concepção de educação profissional e técnica completamente distinta daquela projetada e desenvolvida com base no Decreto nº 2.208/1997. Para ele, a própria organização da rede federal tecnológica já conta em suas bases com os princípios de uma educação voltada para a formação de sujeitos históricos capazes de inserção no mundo do trabalho, com protagonismo nas mudanças sociais.

O salto qualitativo representado pelo Decreto nº 5154/04 em relação à política para a educação profissional e técnica da era FHC foi a sua incorporação à LDB através da Lei nº 11.741/08. De acordo com o próprio Eliezer Pacheco

Ao alterar a LDB, a Lei 11.741/08 localiza a educação profissional técnica de nível médio como Seção IV-A do Capítulo II – Da Educação Básica. Essa disposição no texto legal procura ressaltar a concepção de que esses cursos são da educação básica e encontram-se, portanto, no âmbito das políticas educacionais. Além disso, está colocada como seção vinculada àquela que trata do ensino médio, Seção IV, e não como uma sexta seção, após a que trata da educação de jovens e adultos, Seção V (PACHECO, 2012: 29).

Uma perspectiva diferente é adotada por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), que classificam as mudanças ocorridas após do decreto de 2004 como um processo conturbado. Para eles, ao mesmo tempo em que superaram a visão neoliberal de formação profissional presente no Decreto nº 2.208/1997, que, segundo eles, contribuía para aumentar as desigualdades e reforçar a dualidade estrutural, essas mudanças mantiveram alguns princípios de práticas da política anterior, como a noção de ensino profissional e técnico enquanto medida compensatória, compreendendo-o como processo específico e independente da educação geral.

Nessa perspectiva, a integração entre trabalho, ciência, tecnologia e cultura, pode constituir uma transição entre um ensino tecnicista e pragmático para um ensino integral, unitário, omnilateral, politécnico. Mudança esta que dependerá das disputas políticas entre diferentes concepções de educação no interior da sociedade (FRIGOTTO, CIAVATTA e RAMOS, 2005).

Outros autores apresentam uma crítica mais profunda ao processo de reorganização da educação profissional e tecnológica do Brasil. Silva e Ivernizzi (2007), por exemplo, ao analisar a educação após a edição do Decreto nº 5.154/2004. Segundo elas, com a eleição de Lula, grandes expectativas foram depositadas numa mudança de concepção política e na retomada de um processo democrático popular que trouxessem mudanças

substantivas para as políticas sociais, entre elas as políticas de educação voltadas para os trabalhadores.

Entretanto, FHC deixara uma herança fortemente enraizada na sociedade brasileira, fruto de mais de uma década de políticas neoliberais. No campo da formação profissional, essa nova política se materializou na institucionalização de cursos aligeirados de educação profissional que passaram a ser a forma dominante de qualificação do trabalhador, tornando assim hegemônica a proposta desintegradora tanto na rede pública como na rede privada (SILVA e IVERNIZZI, 2007).

Segundo Kuenzer (2005), a educação profissional no Brasil a partir da metade da última década passa a se organizar através de um sistema educacional que almeja a inclusão, no entanto, ao proporcionar um ensino de baixa qualidade, acaba por converter-se em excludente. Isso porque, segundo essa autora, todo processo de inclusão no capitalismo é subordinado; sendo assim, o mercado cumpre o papel de exclusão da força de trabalho em postos reestruturados para incluí-la posteriormente, de forma precarizada, em outras áreas da cadeia produtiva.

Sobre essa qualificação de baixa qualidade, a autora diz que ela se organiza em torno do que chama de arranjos flexíveis de competências diferenciadas, que consiste na organização curricular a partir do princípio da flexibilização da formação dos trabalhadores que devem apresentar competências anteriormente projetadas, sendo elas cognitivas, práticas ou comportamentais e competências de aprendizado das formas de submissão às inovações; o que para ela significa subjetividades disciplinadas que convivem com a dinamicidade, a instabilidade e a fluidez imposta pelo mercado.

Visão semelhante é construída por Marcelo Lima (2012) ao analisar já o PRONATEC, especificamente sua implantação no estado do Espírito Santo no antigo Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo (CEFET-ES). Para esse autor, o PRONATEC não revela outra coisa senão a capacidade estatal de responder às necessidades qualitativas e quantitativas

do mercado no que diz respeito à formação de mão-de-obra de baixo custo. Assim sendo, a formação profissional, quando engendrada pela noção de mercadoria, tende a submeter-se à lógica da mercantilização, subordinando-se ao processo de parcelamento e fragmentação resultantes das formas de aceleração do tempo socialmente necessário para sua produção (LIMA, 2012: 75). Nesse sentido, pode ser vislumbrada uma educação que tem dentre suas características

A fragmentação e desarticulação curricular, que indicam a aceleração dos tempos normativos, fruto do pragmatismo e do utilitarismo pedagógico que tende a implantar configurações curriculares que desprezem os vínculos epistêmicos existentes entre teoria e prática, entre formação geral e formação específica (LIMA, 2012: 77).

Tendo como referências essas e outras interpretações acerca do momento pelo qual atravessa a educação profissional técnica de nível médio no Brasil, principalmente aquelas que abordam as mudanças sofridas por esse setor após a promulgação da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o PRONATEC, e os aspectos de ordem econômica, política e social que envolvem a implementação e desenvolvimento do programa é que são colocados os problemas que orientam essa pesquisa.

Estas críticas referentes ao PRONATEC remetem à constatação de Ball e Bowe (MAINARDES, 2006), quando estes afirmam que, dentro de determinados contextos, tratando-se de uma iniciativa de educação profissional e técnica integrada às linhas do mercado, grupos de interesse tendem a influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Resta saber em que medida o PRONATEC realmente se alinha aos ditames do mercado por incorporar tais influências. No intuito de apontar respostas nesse sentido, são direcionados os próximos capítulos desta pesquisa.



## CAPÍTULO 2

### O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado em 2011 pelo governo federal com o intuito de expandir a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Como parte da Política Pública para a Educação Profissional, proposta elaborada pelo próprio governo federal em 2004, através da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, o PRONATEC foi instituído pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, que diz:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011).

Segundo o documento que o institui, o PRONATEC tem por objetivo combater a baixa qualificação dos estudantes e trabalhadores brasileiros, fator que contribui para desacelerar os índices de crescimento econômico do país. Além desse objetivo primordial, segundo Godoi (2014), o Programa objetiva também enfrentar a falta de atratividade do Ensino Médio, que se reflete nas altas taxas de evasão nesse nível, uma vez que possibilita aos estudantes, o acesso a postos de trabalho menos precarizados, ou mesmo a definição de uma profissão antes de ingressar no Ensino Superior.

Nesse sentido, o Programa congrega inúmeras iniciativas formuladas para possibilitar a educação profissional, tanto para estudantes egressos do Ensino Médio, como para os concluintes do Ensino Fundamental; além de atender aqueles com escolarização inconclusa que necessitam de qualificação para inserção ou reinserção no mundo do trabalho.

O texto da lei que institui o PRONATEC ressalta a importância da ampliação de vagas na Educação Profissional e Técnica. Como sustenta a própria Godoi (2014), é perceptível o fato de que os investimentos para a meta inicial do programa, que era a de atender aproximadamente 8 milhões de

peças, não estão focalizados nos cursos de formação inicial ou continuada, deixando por conta da pessoa a responsabilidade pelo avanço da escolaridade; o que demonstra não haver maior preocupação do programa com o avanço da escolaridade, mas sim com a qualificação. Dentre outras ações do programa, está prevista a oferta de cursos técnicos que possam ser cursados de maneira concomitante ou subsequente ao Ensino Médio, por estudantes oriundos da Educação Básica.

A implementação do PRONATEC coube ao Ministério da Educação através da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), órgão responsável pelas políticas públicas para a educação profissional do ministério.

## **2.1 - Objetivos do PRONATEC**

Criado para combater os empecilhos ao crescimento econômico do país: o déficit de mão-de-obra qualificada para atender às demandas do mercado de trabalho e as altas taxas de evasão do Ensino Médio (GODOI, 2014), de acordo com o Parágrafo Único do Artigo 1º da Lei nº 12.513/2011, são objetivos do PRONATEC:

- 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. (Incluído pela Lei nº 12.816/2013) (BRASIL, 2011: 1).

O PRONATEC também se articula a várias ações, programas e projetos que visam a promoção do direito à Educação Profissional a um número significativo de brasileiros e transformar ações como a expansão da Rede

Federal de Educação Tecnológica numa política de Estado, e não apenas de governo.

Na página eletrônica do PRONATEC dentro do sítio do Ministério da Educação aparecem os objetivos almejados pelo programa: a) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; b) construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; c) aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; d) aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; e) melhorar a qualidade do ensino médio.

Também são explicitadas as principais iniciativas que guiarão o desenvolvimento do programa: a) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; b) Programa Brasil Profissionalizado; c) Rede e-TEC Brasil; d) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; e) FIES Técnico e Empresa; e f) Bolsa-Formação.

A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é algo que já vinha se materializando ao longo do Governo Lula com a construção de novas unidades e teve um grande salto que foi a promulgação da Lei nº 11.892, de 30 de dezembro de 2008, que instituiu a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dando nova institucionalidade à Rede Federal. Vale lembrar que, após essa lei foi notória a expansão dessa rede pelo país, com o aumento dos investimentos, a construção de novas unidades e a ampliação do número de vagas.

Sobre o Brasil Profissionalizado, trata-se de um programa que vem sendo desenvolvido desde 2008, que promove o financiamento e apoio a expansão das redes públicas estaduais de educação profissional e tecnológica com a finalidade de ampliar o número de matrículas e a qualidade do ensino ofertado. Com essa iniciativa, as redes estaduais de educação profissional e tecnológica ampliaram suas redes de escolas e a oferta de matrículas; o que foi

acompanhado da melhoria da infraestrutura escolar e do aumento da formação de seus professores e técnicos administrativos.

O Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem tem por objetivo ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI e do SENAC, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, prioritariamente para estudantes e trabalhadores. Este acordo fora celebrado em 2008 e, em 2014, as instituições do Sistema S atingiram o percentual de alocação de 66,7% da receita líquida oriunda da contribuição compulsória nos seus programas de gratuidade, de acordo com informações do portal do PRONATEC na página eletrônica do MEC (BRASIL, MEC, 2016).

Outra forma de financiamento para formação profissional se estabeleceu através da oferta da chamada Bolsa Formação, que pode ser oferecida em duas modalidades: Bolsa Formação Trabalhador e Bolsa Formação Estudante.

A Bolsa Formação Trabalhador corresponde ao financiamento de cursos de qualificação, ou seja, Formação Inicial e Continuada (FIC). Tal modalidade destina-se a trabalhadores e às pessoas atendidas pelos programas de transferência de renda do governo federal.

Já a Bolsa Formação Estudante corresponde ao financiamento de cursos técnicos de nível médio (concomitante ou subsequente) e cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Os cursos concomitantes são destinados aos estudantes regularmente matriculados no Ensino Médio e, os cursos subsequentes para os egressos desse nível. Esta bolsa consiste no pagamento de bolsas de estudo para as instituições de ensino participantes, para que elas possam custear todas as despesas relativas aos cursos e subsidiar despesas de assistência estudantil, relativas a transporte e alimentação dos estudantes.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado ao financiamento da graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições de ensino não gratuitas. Esse fundo já existia e foi alterado depois do PRONATEC. Desde então, o

Financiamento poderá atender também estudantes que queiram financiar um curso técnico de nível médio, ou empresas que queiram custear a formação inicial e continuada de seus trabalhadores. O denominado Financiamento da Educação Profissional e Tecnológica (FIES-Técnico) é uma das ações previstas na lei 12.513/2011, que institui o PRONATEC.

O E-Tec Brasil foi instituído em 2007 para dar apoio técnico e financeiro as instituições públicas de educação profissional a fim de estas ofertem cursos de ensino médio técnico na modalidade a distância. Essa ação está prevista na lei do PRONATEC, no item VI, que diz: “fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade à distância;” (BRASIL, 2011: 2).

Pelo E-Tec Brasil, o Ministério da Educação pretende alcançar um número maior de municípios com a criação de polos de acesso, principalmente nos locais onde não há rede física de instituições da educação profissional. Esta iniciativa é desenvolvida através de parcerias com os estados e municípios.

O PRONATEC prevê também a articulação, em caráter de parceria, com outros órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Turismo, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa Com Deficiência, a Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão do MEC, e órgãos estaduais como as Secretarias de Estado de Educação e as Secretarias de Desenvolvimento Humano.

Um total de 15 ministérios compõem as iniciativas do Programa na condição de parceiros demandantes. Similar à atuação de todas as secretarias estaduais de educação, que atuam tanto como demandantes como ofertantes. Como ofertantes, operam os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, organizações do Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e as redes estaduais, distritais e municipais e fundações públicas especializadas em Educação Profissional e Tecnológica.

Nos anos seguintes, a lei do PRONATEC ganhou aquilo que Cassiolato e Garcia (2014) chamaram de “importantes reforços”, que correspondem à três outras leis que foram aprovadas, complementando e auxiliando a ampliação do acesso ao ensino técnico, tecnológico e superior, numa perspectiva pretensamente democratizante e descentralizadora.

Uma delas é a Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, que dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do MEC, destinados às instituições federais de ensino. Essa lei criou 19.569 cargos de professor de ensino superior, integrantes da carreira do magistério superior, em virtude da criação de universidades federais e à multiplicação de novos *campi* das antigas, além de criar 24.306 cargos efetivos de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, integrantes do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, como condição para operar a expansão da rede de educação técnica e tecnológica. Além disso, a fim de contemplar aos dois sistemas, nos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) foram criados 27.714 cargos de técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e 5.589 funções comissionadas (Cassiolato e Garcia, 2014: 30).

A outra foi a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que, entre outras providências, dispõe o apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, inclui polos presenciais no sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), passa a contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) as instituições comunitárias que atuam na educação do campo e autoriza a concessão de bolsa aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). Assim, essa lei ancora mecanismos para a atuação mais eficaz do PRONATEC no meio rural e em municípios pequenos do interior do país. Além de que, segundo Cassiolato e Garcia (2014), instituições comunitárias que operam escolas famílias rurais sob a proposta pedagógica de

formação por alternância (um tempo na escola, um tempo em sua terra, aplicando o aprendido junto com a família, retorno à escola e assim sucessivamente) são as mais indicadas para a educação dos jovens da agricultura familiar. Estas, no entanto, careciam de fontes seguras de financiamento, o que a lei veio suprir.

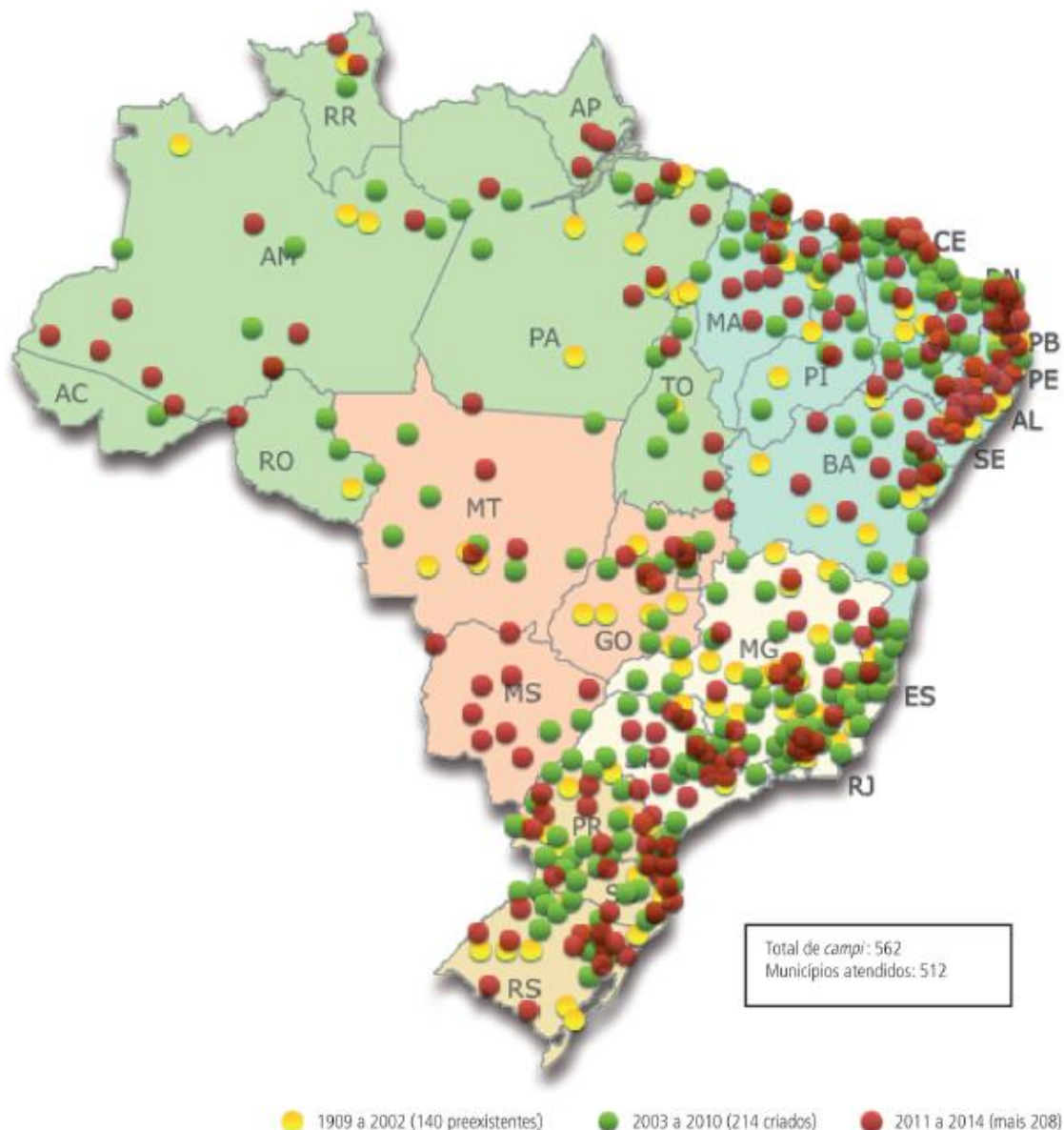
Outra lei que seguiu à que instituiu o PRONATEC foi a de nº 12.771, de 29 de agosto de 2012 estabelecendo cotas nas IFES (e, posteriormente, também nos IFs) para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de família com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e para autodeclarados pretos, pardos e indígenas, na proporção da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE (Cassiolato e Garcia, 2014: 31-32).

## **2.2 - Dados do PRONATEC**

Apesar da grande participação de instituições particulares e paraestatais como ofertantes de seus cursos – onde se assiste a vultosa participação do Sistema S –, uma singularidade do PRONATEC que não pode ser desconsiderada é o fato de ele ter sido acompanhado da referida política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica sem precedentes no Brasil. Muito embora o marco legal dessa expansão preceda o PRONATEC em quase três anos, que é a Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008.

Como apresentado na página do Ministério da Educação, a Rede Federal vivencia a maior expansão de sua história. De 1909 e 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Somente no período compreendido entre 2003 e 2016, o Governo Federal construiu mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 *campi* em funcionamento. Totalizando 38 Institutos Federais presentes em todos estados da federação, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas.

**Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**

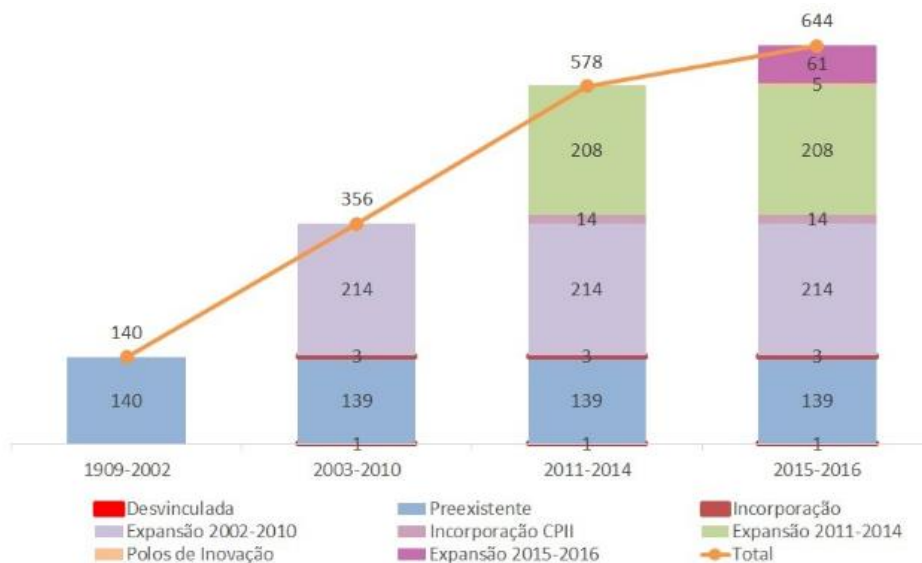


Fonte: IPEA, 2014.

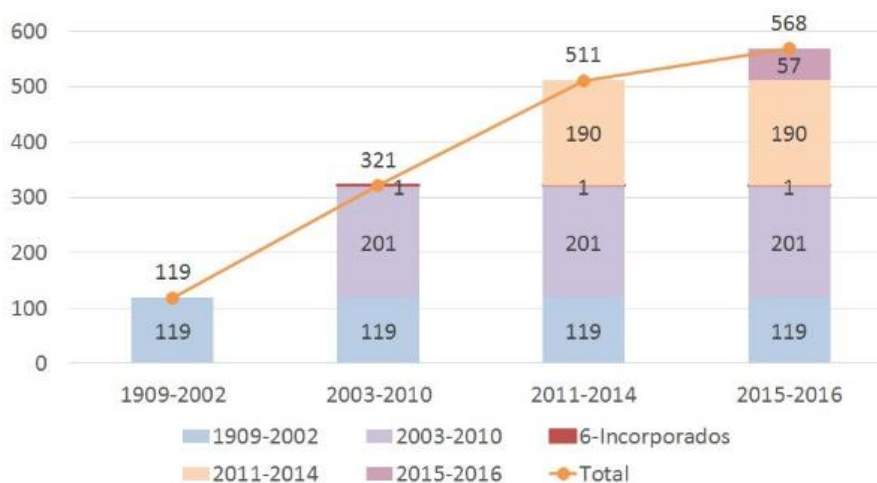
Essa Rede ainda é formada por instituições que não foram incorporadas aos Institutos Federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São elas: dois Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), 25 Escolas Técnicas Vinculadas à Universidades Federais, o Colégio Pedro II do Rio de Janeiro e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (BRASIL, 2016). A dimensão dessa expansão é demonstrada pelos gráficos 2 e 3.



**Gráfico 2 – Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Em unidades**



**Gráfico 3 – Quantidade de Municípios atendidos com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**



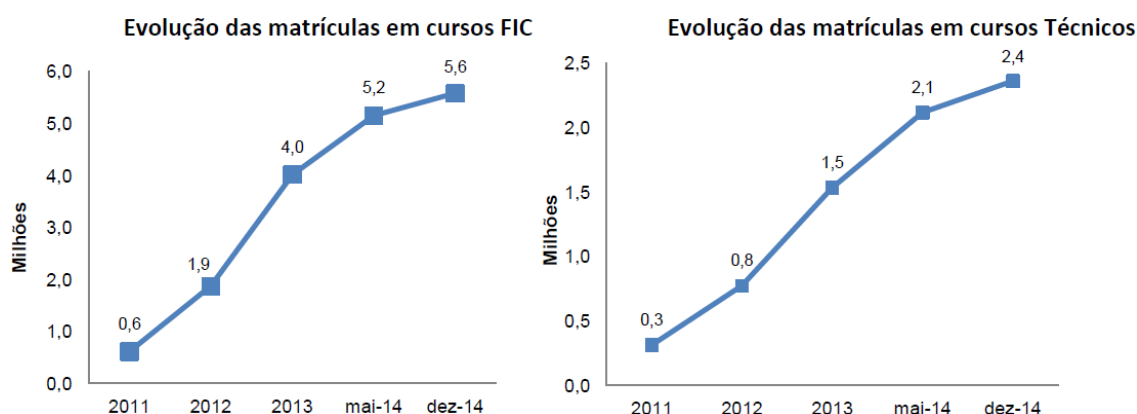
Fonte: Ministério da Educação.

Um estudo que permite dimensionar a expansão da educação profissional e técnica de nível médio proporcionada pelo PRONATEC é apresentado por Filho, Porto e Liberato (2016) num levantamento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Segundo os autores, entre

outubro de 2011 e maio de 2014 foram ofertados 158 denominações de cursos técnicos e 638 cursos FIC distribuídos em 12 eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança e Turismo, Hospitalidade e Lazer.

O gráfico 4 demonstra o crescimento, ao longo dos anos, de matrículas no PRONATEC, tanto nos Cursos Técnicos, quanto nos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Lembrando que os primeiros caracterizam-se por terem uma carga horária entre 800 e 1300 horas e duração média de 1 a 3 anos, enquanto que os cursos FIC possuem uma carga horária de 160 a 400 horas e duração em torno de 3 a 6 meses.

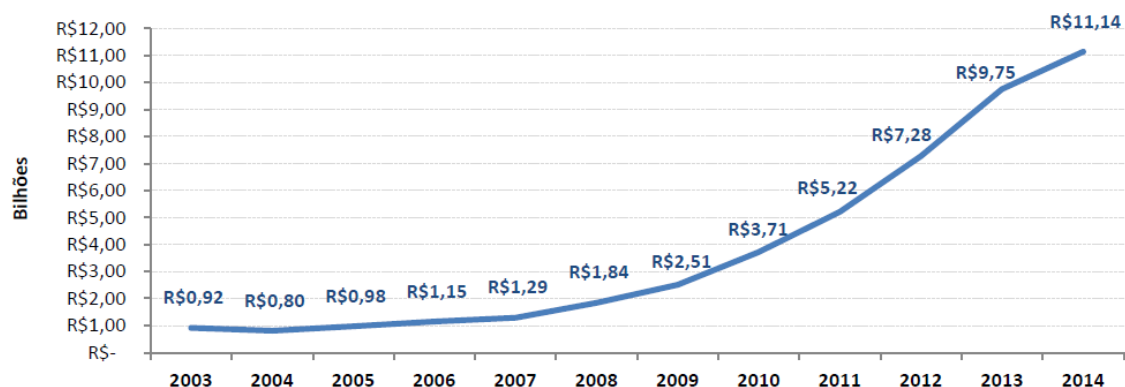
**Gráfico 4 – Evolução das matrículas nos cursos do PRONATEC**



Fonte: Setec/MEC *apud* Filho, Porto e Liberato (2016).

A análise do gráfico 5, que apresenta a evolução da execução orçamentária da educação profissional, permite que se dimensione a importância que ganhou a educação profissional e técnica a partir do governo Lula, além do aumento da alocação dos recursos dedicados à expansão dessa modalidade de ensino. De um patamar que alcança R\$ 1,15 bilhão em 2006, os recursos destinados pelo MEC para educação profissional crescem vertiginosamente até ultrapassarem R\$ 11,00 bilhões em 2014.

**Gráfico 5 – Execução orçamentária do MEC para a subfunção educação profissional (2013-2014)**



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) *apud* Filho, Porto e Liberato (2016).

Em relação às investimentos com o PRONATEC, é possível observar um crescimento médio anual de 94%, entre 2011 e 2014, segundo os autores do estudo do Ministério da Fazenda. A evolução dos recursos destinados ao programa segundo a iniciativa, entre 2011 e 2014, é apresentada na Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução dos gastos do PRONATEC (em R\$ milhões)**

	2011	2012	2013	2014
Bolsa-Formação	209	1.181	2.597	3.750
Espansão e Reestruturação da Rede Federal	375	314	253	1.484
Rede e-Tec	55	70	109	133
Brasil Profissionalizado	126	135	13	215
<b>Total</b>	<b>765</b>	<b>1.700</b>	<b>2.972</b>	<b>5.582</b>

Fonte: SIAFI *apud* Filho, Porto e Liberato (2016).

Outros elementos estatísticos que contribuem para uma análise do PRONATEC são trazidos por Féres (2015) num estudo que integra o *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*, trabalho coordenado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, órgão supervisionado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Analisando as ações e iniciativas do programa, o autor afirma que este alcançou a oferta de 8,1 milhões de matrículas no período de 2011 a 2014,

sendo 2,3 milhões em cursos técnicos e 5,8 milhões em qualificação profissional. Entre todas as iniciativas, foram investidos cerca de 15 bilhões de reais; conforme tabela 2, que traz, de forma mais detalhada, os dados apresentados na tabela anterior.

**Tabela 2 – Investimento do PRONATEC (2011- 2015)**

Iniciativa	Investimento no período
Bolsa-Formação	8.284.725.453,81
Expansão e reestruturação da rede federal	5.199.892.371,84
Rede e-Tec Brasil	556.567.615,83
Brasil Profissionalizado	1.049.931.687,80
Total	15.091.117.129,28

Fonte: SIAFI Gerencial. Elaborado pela SETEC/MEC *apud* Feres (2015).

Outro trabalho que apresenta dados do PRONATEC de maneira mais detalhada é o realizado por Gallindo, Feres e Schroeder (2015) num artigo que integra o denso documento *Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014*, estudo realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse artigo, seus autores avaliam a realização dos objetivos propostos pelo programa em cada uma de suas iniciativas.

Em relação ao Fortalecimento e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o estudo aponta que, a partir da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a Rede Federal constitui-se de 38 Institutos Federais. Além destes institutos, fazem parte da Rede Federal 24 escolas técnicas vincula das às Universidades Federais, 2 Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica e o Colégio Pedro II. Com o processo de expansão, entre 2011 e 2014, foram criadas 208 novas unidades que, somadas à estrutura já existente, contabilizam 562 unidades em funcionamento na Rede Federal, com 57 mil docentes e técnico-administrativos, contando com mais de um milhão de matrículas em cursos de diferentes níveis e modalidades (GALLINDO, FERES e SCHROEDER, 2015: 24).

Com relação ao Programa Brasil Profissionalizado, os autores dizem que, desde que fora instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, foram financiadas ações em 25 unidades federativas, para a construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais, instalação de laboratórios, mobiliário, acervo bibliográfico e equipamentos, e capacitação de docentes e gestores escolares. Totalizando 304 obras concluídas, sendo 78 construções e 226 ampliações e reformas, em 245 municípios. Quando da publicação desse estudo do MDS ainda estavam em execução 100 construções e 94 ampliações/reformas.

No que tange à Rede e-Tec Brasil, instituída pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, e destinada à oferta de educação profissional e tecnológica na modalidade de educação à distância, foram realizadas mais de 275 mil matrículas em cursos técnicos na modalidade a distância, em 985 polos de apoio presencial distribuídos em todas as unidades federativas.

O Acordo de Gratuidade com o Sistema S, firmado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) com o MEC e os Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE) e da Fazenda (MF) estabelecia que até 2014, numa escala crescente, as receitas compulsórias líquidas do SENAI e do SENAC, incluindo os serviços nacionais sociais, SESI e SESC, seriam comprometidas com a oferta gratuita de cursos técnicos e de FIC para a população de baixa renda. Assim sendo, este acordo, previa que o SENAI vinculará numa projeção média nacional, não menos que 50% dos recursos para a gratuidade em 2009, 53% em 2010, 56% em 2011, 59% em 2012, 62% em 2013 e, finalmente, 66,6% em 2014. O SENAC destinaria à gratuidade, em escala anual crescente, a ordem de 20% no ano de 2009, passando por 25% em 2010, 35% em 2011, 45% em 2012, 55% em 2013, até chegar em 2014 com o comprometimento de 66,6%.

Outra iniciativa avaliada é a Bolsa-Formação que, criada pela Lei 12.513, de 2011, tem como propósito potencializar a oferta de cursos técnicos de nível médio, com a Bolsa-Formação Estudante, e de cursos de formação inicial e continuada, com a Bolsa-Formação Trabalhador, aproveitando a

capacidade instalada nas redes públicas e privadas de educação profissional e tecnológica, nos serviços nacionais de aprendizagem e nas instituições de ensino superior. Segundo os autores do levantamento, a meta de ofertar 8 milhões de vagas no período 2011-2014 foi superada em 2014, tendo o programa saltado de 900 mil matrículas em 2011 para 8,1 milhões em 2014. (GALLINDO, FERES e SCHROEDER, 2015: 34).

Segundo a Agência Brasil, órgão oficial de notícias do Governo Federal, de 2011 a 2015 o PRONATEC registrou 9,4 milhões de matrículas entre cursos técnicos e de qualificação. Em 2015, foram 1,3 milhão de matrículas. Para 2016, a meta é de que sejam oferecidas 2 milhões de vagas, sendo 372 mil para cursos técnicos e 1,627 milhão para cursos de qualificação profissional (CAMPOS e FONTES, 2016).

A partir dos dados apresentados neste capítulo pode-se afirmar que muitas características do PRONATEC não apenas o diferencia das políticas de educação profissional técnica que o precederam, mas também fazem com que ele se situe entre as principais políticas do governo federal na atualidade.

No bojo dessas particularidades que o acompanham, cabe destacar a contribuição da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, ainda que a lei que a determinou anteceda em três anos o PRONATEC. Esta expansão demonstrada pelo aumento do número de instituições construídas, pelo número de pessoal contratado, por sua interiorização dentro das unidades da federação, além de sua ampliação para além o Centro-Sul do país, alcançando as regiões Norte e Nordeste.

Também é notório o aumento dos recursos destinados à educação profissional técnica nos últimos anos, demonstrando a importância atribuída ao setor pelo governo federal, nos dois mandatos de Lula da Silva e o primeiro mandato Dilma. A alocação de recursos para esta área já vinha crescendo sucessivamente desde 2003, mas teve um aumento vertiginoso a partir da criação do PRONATEC, com os investimentos quase que dobrando entre 2011 e 2014.

Esse aumento de recursos investidos na educação profissional técnica repercutiu no crescimento vertiginoso do número de matrículas do programa ao longo de sua vigência, mais de nove milhões no total entre 2011 e 2015, segundo as informações apresentadas.

Além disso, a dimensão “inclusiva” do PRONATEC é percebida quando observados os elementos que o integram, especialmente as citadas parcerias com o Programa Brasil Profissionalizado, a Rede e-Tec Brasil, o Acordo de Gratuidade com os Sistemas Nacionais de Aprendizagem e, principalmente, a iniciativa da Bolsa Formação. Tais ações revelam o esforço por parte de seus criadores de ampliar o alcance do programa, facilitando o acesso e permanência de estudantes da classe trabalhadora à educação profissional técnica.

A estas ações, e com caráter semelhante, somam-se as leis que vieram na esteira da que instituiu o PRONATEC. Uma delas é a Lei nº 12.677/12 responsável por aumentar a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções nas instituições federais de ensino médio e superior; a outra é a Lei nº 12.695/12, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União a instituições educacionais comunitárias que atuam no campo; e a Lei nº 12.771/12 que estabeleceu cotas nas instituições federais de ensino técnico de nível superior e médio para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, ou àqueles com rendimento familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e para autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

Os números alcançados pelo PRONATEC, a partir do aumento dos investimentos e, por conseguinte, do número de matrículas, bem como as iniciativas que o foram complementando ao longo dos anos, merecem ser encarados como parte dos compromissos assumidos pelo Partido dos Trabalhadores, num esforço de contemplar, de certa forma, os anseios daqueles setores da sociedade brasileira que o elegeram e nele depositaram grandes esperanças de mudança.

Stephen Ball e Richard Bowe, afirmam que tendências econômicas globais tendem a exercer considerável influência sobre o processo de criação

de políticas educacionais nacionais. No entanto, eles ressaltam que tais influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação que as promovem, revelando numa interação dialética entre global e local. Pois, para eles, ainda que a globalização promova a migração de políticas, esta não é uma mera transposição e transferência, uma vez que as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos, sempre sujeita a “processos interpretativos”. Esse referencial analítico de Ball e Bowe ganha sentido se tomarmos como exemplo as iniciativas que foram sendo incorporadas ao PRONATEC ao longo dos anos, visto que são fortemente marcadas pelas orientações do grupo político que encabeçava o governo federal.

Outros fatores – de ordem econômica, e política e social – que complementam a análise do PRONATEC, permitindo que ele possa ou não ser atribuído exclusivamente à orientação política dos que assumiram o governo federal em 2003 são apresentados no próximo capítulo.



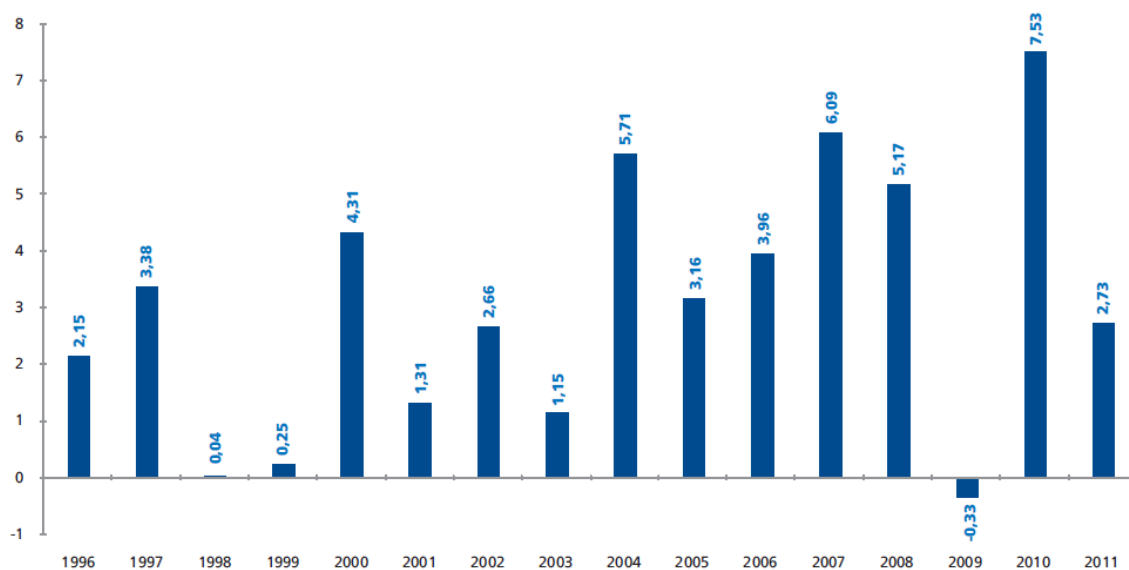
### CAPÍTULO 3

#### ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO PROBLEMA: CONTEXTO E DESDOBRAMENTOS DO PRONATEC

Partindo do pressuposto de que o estudo do contexto onde se desenrolam determinados acontecimentos é essencial para a compreensão dos mesmos, é de fundamental importância se debruçar sobre a conjuntura econômica, política e social brasileira em que o PRONATEC fora criado e desenvolvido e os grupos sociais e políticos que nele estiveram envolvidos.

Importante referência nesse sentido é *A Economia Brasileira: conquistas dos últimos dez anos e perspectivas para o futuro*. Segundo este estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) publicado em 2012, por vários motivos, que envolvem fatores externos, internos e o desenho de políticas públicas, a economia brasileira alcançou crescimento médio anual próximo a 4% ao ano entre 2000 e 2011 (Gráfico 6), valor superior ao observado nas duas décadas anteriores, que foi cerca de 2% anuais. Entre 2004 e 2011, quando a economia apresentou melhor desempenho, a inflação também se manteve sob controle, com taxa anual média de 5,4%.

**Gráfico 6 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes (em %)**



Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE *apud* BNDES, 2016.

Ao longo desse período, assistiu-se a uma substancial melhoria na renda e na qualidade de vida das famílias mais pobres, uma queda quase contínua da taxa de desemprego e forte expansão do crédito. Como resultado, houve o fortalecimento do mercado doméstico, que desempenhou um papel crucial na resiliência da economia brasileira perante a crise internacional de 2007-2008 (BNDES 2012: 15).

A nível mundial, a China consolidou-se como potência econômica, o que proporcionou uma crescente demanda por *commodities* e aumento do comércio de recursos minerais e energéticos. Além disso, avanços na renda e padrão de vida nos países considerados emergentes elevaram o consumo de alimentos com elevado índice proteico, produtos dos quais o Brasil possui considerável eficiência produtiva.

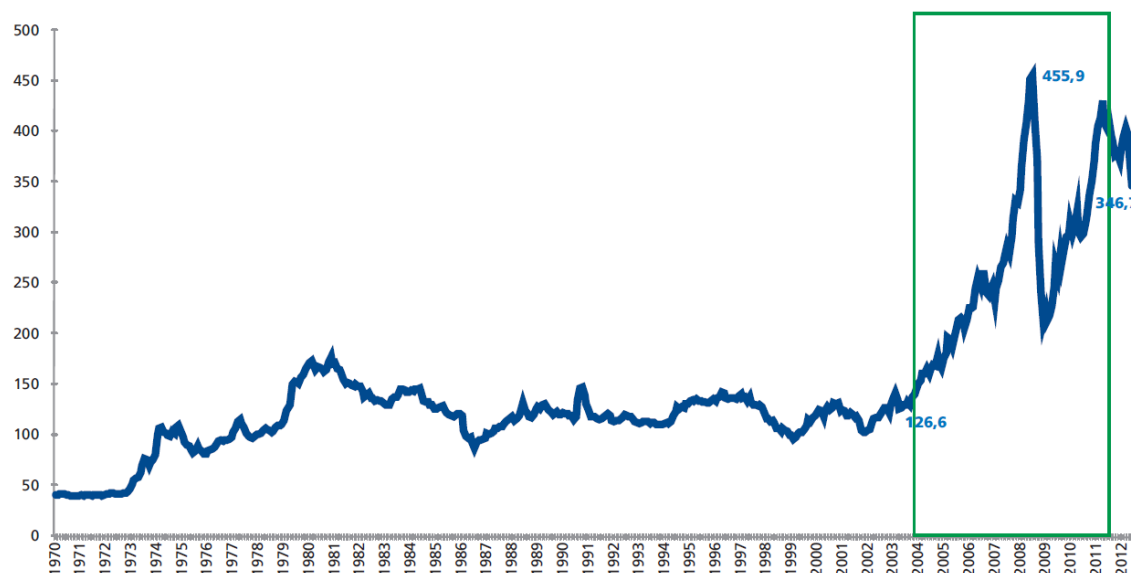
Apesar da crise econômica internacional iniciada em 2007, a economia brasileira manteve um desempenho acima da média. Os efeitos desta crise sobre o nosso Produto Interno Bruto (PIB) foram relativamente brandos, com queda de apenas 0,3% em 2009. Segundo o BNDES, muito em virtude da força do mercado doméstico e de políticas anticíclicas, tendo em vista que a recuperação ocorreu de forma rápida e vigorosa, com crescimento de 7,5% em 2010.

Sobre os efeitos do cenário econômico mundial sobre a balança comercial brasileira, o referido estudo diz que última década ficou marcada por dois fenômenos internacionais que afetaram o desempenho da economia mundial e se traduziram em mudanças importantes para a economia brasileira: a consolidação da China como potência econômica e importante provedora de bens industriais para o mundo; e a crise financeira internacional e seu impacto sobre a distribuição de forças econômicas e políticas entre economias avançadas e emergentes (BNDES, 2012: 17).

A emergência da China como parque industrial do planeta trouxe importantes repercussões sobre o dinamismo de países emergentes, como o Brasil, e desenvolvidos e influenciou, até mesmo, a orientação da política econômica em escala mundial.

No biênio 2007 – 2008, a instabilidade dos mercados converteu-se na pior crise financeira do pós-guerra e, provavelmente, a segunda mais grave pós-revolução industrial. Ao longo dessa crise, e mesmo no período de recuperação, ficou explícita a diferença entre a vulnerabilidade das economias desenvolvidas e o potencial de resistência de economias emergentes. O desempenho destas antes e depois da crise financeira continuou elevando a demanda por *commodities*. Em razão das condições bastante restritas de resposta pelo lado da oferta, os preços desses produtos se mantiveram elevados, como mostra o gráfico 7.

**Gráfico 7 - Preço de commodities (índice 2005 = 100)**

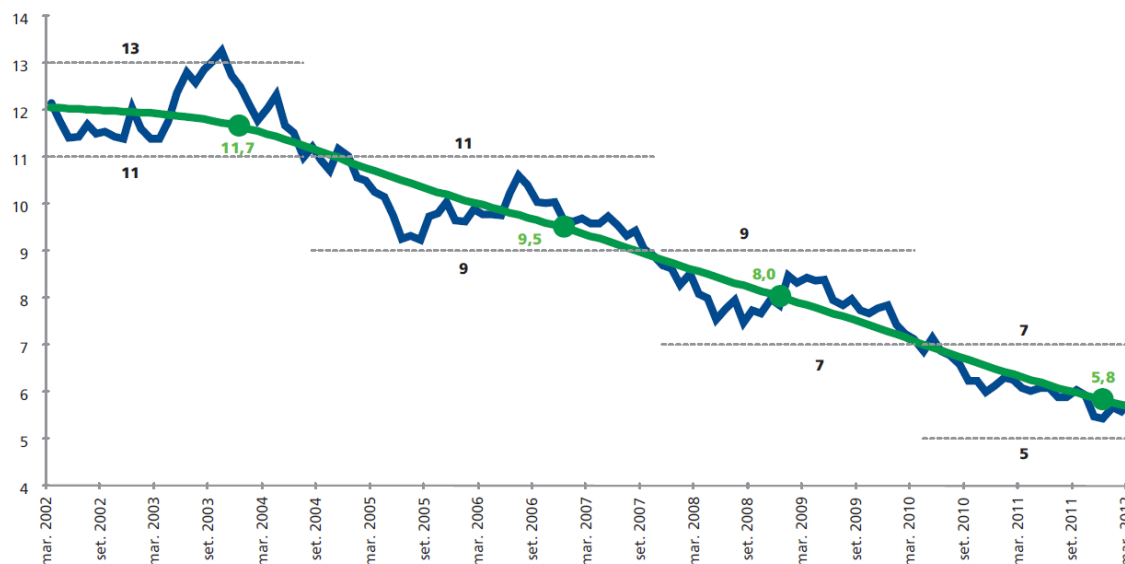


Fonte: Banco Mundial *apud* BNDES, 2016.

No âmbito interno, a menor participação no mercado internacional dos produtos brasileiros deve estar relacionada com melhores oportunidades no mercado doméstico, para o qual foram determinantes a elevação da renda e do emprego. Em relação ao mercado de trabalho, depois de um longo período de convivência com taxas de desemprego de dois dígitos, o Brasil assistiu a uma intensa mudança na primeira década deste século, que levou a taxa de desocupação de patamares próximos a 12% em 2002 para algo em torno de 6% no fim da década, conforme o gráfico 8. O que demonstra como o

dinamismo do mercado doméstico desempenhou um papel crucial para o crescimento do emprego nesse período (BNDES, 2012: 25).

**Gráfico 8 – Taxa de desemprego dessazonalizada (em %)**



Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados do IBGE.

Esse conjunto de transformações observadas na última década criou uma conjuntura favorável ao aumento da renda da população, principalmente de indivíduos que até então compunham a base da pirâmide social, e ampliaram a capacidade de demanda desses milhares de brasileiros, promovendo acesso mais igualitário a bens e melhor qualidade de vida.

Além do consumo, outro fator importante para o crescimento do PIB nos últimos anos foi a expansão dos investimentos nos diferentes setores da economia, especialmente em áreas como agropecuária, indústria, infraestrutura e construção residencial. Algo que pode ser atribuído tanto ao desempenho dos mercados doméstico e internacional quanto às políticas públicas e reformas estruturais.

Um efeito direto desses investimentos, tanto passados quanto futuros, é o crescimento da produtividade, que nesse contexto, em que os efeitos da crise econômica mundial começam a ser sentidos, figuram como um desafio para o Brasil, que assiste a elevação das taxas de desocupação, retração do

aumentos reais dos salários em meio a desaceleração da economia. Nesse sentido, principalmente para o setor produtivo, o desafio de elevar a competitividade da economia nacional ficou maior, tornando ainda mais candente a necessidade de elevar a produtividade brasileira. Sendo assim, o documento aponta que, apesar dos resultados positivos do período e do alívio de problemas sociais que historicamente afligiram o país, existem desafios a serem enfrentados no futuro próximo. O aumento da competitividade da economia e a continuidade dos avanços sociais dependem de avanços na infraestrutura e em pesquisa e desenvolvimento e da aceleração na qualificação da mão de obra.

Tendo em vista a constatação de que, observando o desempenho econômico de diferentes países, o crescimento de produtividade aparece como fator fundamental para o desenvolvimento. Sobretudo na presente conjuntura internacional, onde o menor dinamismo das economias demandam maior pressão competitiva, evidenciando ainda mais o papel da produtividade.

Como aponta o citado estudo do BNDES, a produtividade média da economia pode aumentar de duas formas: ou pelo aumento de produtividade dos setores em si, via maior eficiência técnica, o chamado efeito tecnológico; ou por meio do deslocamento de trabalhadores para setores mais produtivos, o efeito composição. Nesse sentido

Os dois efeitos, tecnológico e composição, serão relevantes para estimular a produtividade da economia brasileira. Do ponto de vista do efeito composição, há espaço para elevação da produtividade com o deslocamento de mão de obra para setores mais produtivos. No entanto, ao contrário da *performance* passada, a contribuição do efeito composição será menor não só em termos absolutos, como também relativos. Portanto, os ganhos mais significativos devem advir do efeito tecnológico. Cabe salientar que o crescimento da produtividade no longo prazo requer um aumento da eficiência nos diversos setores da economia. É preciso reduzir a distância do nível de produtividade da economia brasileira em comparação ao das economias mais avançadas (BNDES, 2012: 37).

Independente do formato que possa assumir esse aumento da produtividade, seja pelo efeito técnico, seja pela composição, a educação profissional e técnica ocupa lugar de destaque para um país que almeje sustentar certos patamares de crescimento nos marcos da economia

capitalista. Além do fato de que, no caso brasileiro, a educação profissional e técnica sempre esteve relacionada, tanto à políticas de geração de emprego e renda, quanto à concepções nacional desenvolvimentistas, que viam nessa modalidade de ensino um elemento fundamental para a superação do atraso do Brasil em relação aos países centrais da economia mundial.

Noção que se adensa se se consideram algumas das características do mercado de trabalho no Brasil como o grau de informalização das relações trabalhistas, a precariedade dos postos de trabalho e os baixos níveis de qualificação da força de trabalho. Somado a isso, tem-se o fato das políticas de emprego, por um longo período de tempo, terem sido voltadas especificamente para a industrialização, buscando, com isso, o crescimento econômico (JORGE, 2009: 42).

Ainda nessa percepção, Jorge (2009) pontua que o debate sobre a educação como elemento fundamental para explicar o desenvolvimento econômico teve grande destaque no mundo capitalista, especialmente na segunda metade do século XX. Num contexto em que predominava a ideologia do nacional desenvolvimentismo, a Teoria do Capital Humano (TCH) serviu de embasamento para o discurso da educação como meio de distribuição de renda e ajuste social, tornando-se um instrumento de grande importância para que os países subdesenvolvidos alcançassem o desenvolvimento desejado.

Sobre esta perspectiva de que a educação como elemento potencializador da produtividade e, por conseguinte, do desenvolvimento econômico e social de um país, Ball (2002), ao discutir como o formato assumido pelos Estados contemporâneos – principalmente dos países centrais – reflete nas políticas educacionais, afirma que

Cada vez mais, as políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas e legitimadas explícita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade. Paralelamente, esses agentes da economia continuam agindo para influenciar o Estado a que este se responsabilize por e suporte os custos de seu interesse por uma mão-de-obra devidamente preparada, ainda que a repartição desses custos varie entre os países. Isso não significa que o Estado seja menos ativo ou menos intruso, mas que age de modo diferente (BALL, 2002: 1109).

Ainda que o nacional desenvolvimentismo não seja mais hegemônico, a noção de que a educação funcione como elemento crucial para o desenvolvimento econômico não desapareceu. Por isso Jorge (2009) chama a atenção para a importância de se buscar um melhor entendimento das relações entre trabalho no capitalismo contemporâneo e a educação profissional e técnica. Assim, diz que, com as recentes transformações no mercado de trabalho, a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional ganharam importância ainda maior nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego (POCHMANN *apud* JORGE, 2009: 44). Fenômeno que ocorre em função das transformações do mundo do trabalho, notadamente após a reestruturação produtiva do capital e as novas formas de produção e acumulação, a partir das quais passou-se a exigir a formação de um perfil do trabalhador mais flexível, multifacetado, com conhecimentos e atitudes diferentes daqueles exigidos pelo arranjo taylorista/fordista.

Sobre as mutações do mundo do trabalho contemporâneo Antunes (2006) mostra como estas se intensificaram a partir da crise econômica dos anos 1970, imprimindo consideráveis transformações no processo produtivo capitalista, através do avanço tecnológico, pela constituição das formas de acumulação flexível e pelos modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, especialmente o chamado modelo “toyotista” ou japonês (ANTUNES, 2006: 190). Para esse autor

É possível dizer que o padrão de *acumulação flexível* articula um conjunto de elementos de *continuidade e descontinuidade*, que acabam por conformar algo *relativamente* distinto do padrão taylorista/fordista de acumulação. Ele se fundamenta num padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho próprias da fase informacional, bem como da introdução ampliada dos computadores no processo produtivo e de serviços. Desenvolve-se uma estrutura produtiva mais flexível, recorrendo frequentemente à desconcentração produtiva, às empresas terceirizadas, etc. utiliza-se de novas técnicas de gestão da força de trabalho, do trabalho em equipe, das “células de produção”, dos “times de trabalho”, dos grupos “semi-autônomos”, além de requerer, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores, em verdade, uma participação manipuladora e que preserva, na essência, as condições do trabalho alienado e estranhado. O “trabalho polivalente”, “multifuncional”, “qualificado”, combinado com uma estrutura mais horizontalizada e integrada entre

diversas empresas, inclusive nas empresas terceirizadas, tem como finalidade a redução do tempo de trabalho (ANTUNES, 2006: 52) [grifos do autor].

Constatação semelhante à de Machado (1994) quando esta afirma que um novo modo de organização das esferas produtivas surge a partir da constatação do arcaísmo e rigidez do modelo taylorista/fordista diante das exigências do novo padrão de acumulação. Sendo assim, o capital, que já dispunha de toda a capacidade de controle sobre o processo de trabalho, através de elementos objetivos, a partir de então, em virtude das inovações tecnológicas e organizacionais recorre à necessidade do domínio sobre os fatores subjetivos. Fatores estes que são justamente o envolvimento pessoal, a colaboração voluntária, a necessidade de fazer as pessoas trabalharem melhor, o treinamento e formação contínuos, o estímulo ao autodesenvolvimento, a preparação dos trabalhadores para trabalhar em equipe, a motivação e a criatividade (MACHADO, 1996: 26).

Corresponde a um processo de reorganização do trabalho que tem como finalidade essencial a “intensificação das condições de exploração da força de trabalho”, nas palavras da autora. E tais mutações no processo produtivo refletem de maneira imediata no mundo do trabalho na forma de desregulamentação dos direitos trabalhistas, fragmentação da classe trabalhadora, precarização e terceirização da força humana trabalhadora, destruição do sindicalismo classista.

Dentre estas mutações, destaca-se a transformação da classe operária a nível mundial, tornando-se mais fragmentada, heterogênea e complexa. Simultaneamente mais qualificada em alguns setores e mais desqualificada e precarizada noutros tantos; em suma, ficou a classe trabalhadora mais diferenciada entre qualificados/desqualificados, mercado formal/informal, homens/mulheres, jovens/velhos, estáveis/precários, imigrantes/nacionais, etc. (ANTUNES, 2006, 191).

Inevitavelmente, tais transformações no mundo do trabalho influenciam o sistema educacional que passa a ter que se adequar às novas exigências apresentadas. Essa necessidade de adequação ao novo arranjo produtivo



altera substancialmente o papel da educação e confere aos sistemas de ensino maior responsabilidade em relação à inserção dos indivíduos na esfera produtiva, o que pressupõe a construção e adoção de novos conceitos pedagógicos que acabam por influenciar e orientar políticas educacionais.

Isso acaba por desfigurar a formação escolar para o trabalho, fazendo com que políticas de qualificação profissional – considerando as especificidades do contexto socioeconômico e político brasileiro – não sejam consideradas políticas propriamente educacionais, mas sim políticas de geração de trabalho e renda. Visto que a qualificação passa a se caracterizar como uma política ativa de emprego, partindo-se do pressuposto de que é necessário qualificar parte da População Economicamente Ativa, atendendo à demanda do mercado de trabalho por mão-de-obra qualificada (JORGE, 2009: 45).

O PRONATEC desenvolveu-se numa conjuntura de maior crescimento econômico em comparação com a década de 1990, em que predominaram as políticas neoliberais da era FHC. Inclusive, a eleição de Lula da Silva, em 2002, não fora senão o resultado de uma resposta de amplas parcelas da sociedade brasileira às políticas econômicas que vigoraram no final do século XX. Por isso, não se pode desconsiderar o fato deste programa ter sido criado e desenvolvido por um governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores, um partido que tem origem e base nos movimentos sociais e sindicais e cuja chegada ao governo alimentou expectativas de mudanças estruturais na sociedade e na educação brasileiras.

Como aponta Jorge (2009), os governos Lula adotaram como prioridade a redução dos desequilíbrios macroeconômicos originados pelo governo anterior; dando continuidade a políticas desenvolvidas no final do governo FHC, tais como contenção dos gastos públicos, ampliação do superávit primário, estabelecimento de câmbio flutuante e manutenção de taxas elevadas de juros a fim de controlar a inflação. Por outro lado, como elemento de mudança do governo Lula, pode-se a suspensão das políticas de privatização de empresas estatais, substituídas por licitações por meio das parcerias público-privadas, o que ampliou o apoio do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às atividades industriais (JORGE, 2009: 19).

No plano das políticas sociais, observaram-se inúmeras iniciativas voltadas para os segmentos mais pobres, dentre os quais se destaca o Bolsa Família, programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, e que se origina da unificação de outros programas já existentes anteriormente tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Diferentemente destes programas, que funcionavam sob a responsabilidade de um Ministério diferente no governo FHC, o Bolsa Família foi centralizado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (JORGE, 2009: 19-20).

Ao debruçar-se sobre o contexto que envolve o PRONATEC, Martins (2015) diz o seguinte

A taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos caiu 17% após a instituição do programa Bolsa Família, segundo pesquisa elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil; o crescimento de 258% dos ingressos no Ensino Superior, através dos sistemas de cotas, e programas como o REUNI, ProUni, FIES (3 milhões de estudantes entraram na universidade via ProUni e Fies); A política de expansão de empregos no governo Lula, de 2003 até setembro de 2010 foram criados 14.725.039 empregos, uma média de 1,8 milhão de postos de trabalho por cada ano de seu governo (MARTINS, 2015: 26).

A autora mostra que alguns avanços assistidos nas áreas sociais, a partir da instauração de uma gestão que não estivesse centrada no mercado e sim voltada para uma modelo de desenvolvimento comprometido com a redistribuição de renda e as políticas sociais; além do realinhamento da política externa brasileira, fugindo da órbita estadunidense e procurando aproximar-se de países da América Latina, África e Ásia, levaram muitos teóricos a considerarem “pós-neoliberais” os governos do Partido dos Trabalhadores.

Para Pochmann (2011), o Partido dos Trabalhadores foi capaz de romper com um ciclo de gestões de orientação neoliberal no país desde a presidência de José Sarney (1985-1990), passando pelos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O autor sustenta a teoria de que o Brasil abandonou a perspectiva neoliberal ancorado nas seguintes estatísticas: a partir da década de

2000 a economia brasileira esteve na posição de 13ª mais importante do mundo. Pochmann compara a criação dos postos de trabalho no Brasil durante os Governos Lula e nos anos antecessores, de acordo com o autor, na década de 2000 foram gerados 21 milhões de postos de trabalho e na década 1990 foram registrados 11 milhões. Ainda segundo o autor mais de 7% dos brasileiros encaixavam-se na condição de pobreza em 2009, enquanto em 2005 eram mais de 37% (MARTINS, 2015: 27).

Entretanto, faz-se necessária uma leitura crítica de algumas estatísticas como estas, haja vista que os governos do Partido dos Trabalhadores não representaram uma ruptura com a era FHC. Algo que pode ser demonstrado por vários exemplos.

No âmbito econômico, não reverteu as privatizações das estatais da década de 1990, pelo contrário, manteve com menor intensidade a entrega do patrimônio público através das chamadas concessões às iniciativa privada, não avançou na reforma agrária, tendo protagonizado uma política agrária voltada para o agronegócio; no plano político, promoveu uma sistemática cooptação de movimentos sociais e populares, centrais sindicais e entidades estudantis; trocou histórica mobilização sindical e popular por acordos com partido e grupos conservadores em troca da “governabilidade” no parlamento.

No campo da educação, para muitos autores como Leher (2013) a tão propalada expansão de matrículas no ensino superior pelos governos Lula e Dilma, notadamente através do Programa Universidade para Todos (PROUNI), não representou, de fato, uma democratização do acesso ao nível superior de ensino. Crítica sustentada na constatação de que este programa se baseia na isenção de impostos para o empresariado do setor educacional, em detrimento do investimento em universidades públicas, evidenciando a consonância do Estado brasileiro com as orientações do Banco Mundial que recomenda a diminuição de investimentos no ensino superior.

Machado e Rocha (2009) afirma que, sob a justificativa de introduzir os jovens das camadas populares nas universidades, seja com bolsas integrais ou parciais, a visão do PROUNI é propagada como essencial para a saída dos jovens da situação de desemprego. Entretanto, o discurso da expansão do ensino superior acaba por aquecer o mercado educacional, num galopante

processo de mercantilização do ensino superior, que vem se apresentando como um setor de investimentos dos mais rentáveis no Brasil (MACHADO e ROCHA, 2009: 151).

Em relação à educação profissional e técnica de nível médio, programas qualificação profissional criados pelo governo Lula com o propósito de inserir jovens no mercado de trabalho como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) ou o Programa Brasil Profissionalizado acabam por fazê-lo de maneira questionável. Para Grabowski (2009), estes programas constituíram alternativas ineficazes no que tange a inserção de jovens no mercado de trabalho, não apenas pela inclusão dos seus assistidos em trabalhos precarizados, como também por alimentar o que chama de “consumo predatório da força de trabalho”, através da formação de personalidades flexíveis, polivalentes e empreendedoras, por meio de dimensões pedagógicas que trazem, em seu conteúdo, estratégias de disciplinamento, necessárias ao regime de acumulação capitalista (GRABOWSKI, 2010: 176).

Semelhante às críticas ao processo de mercantilização do ensino superior a partir de programas do governo federal, Godoi (2014) observa que, além das ações voltadas para atender às instituições públicas de Ensino Médio e Educação Profissional, o PRONATEC apresenta ações que reforçam a relação público-privado. Algo que fica evidenciado no acordo de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, o chamado Sistema S. Observação dotada de sentido, se se observa o levantamento feito por Martins (2015), quando observa que, até 2013, o PRONATEC teve quase 5,5 milhões de matrículas, das quais 392 mil eram em cursos técnicos, o restante em cursos de Formação Inicial e Continuada. Das matrículas feitas até novembro de 2013, segundo dados do MEC, 80% são oferecidas por instituições do chamado Sistema S. Os 80% de matrículas do PRONATEC realizadas no Sistema S estavam distribuídas do seguinte modo: 43% no SENAI, ligado à Confederação Nacional da Indústria (CNI); 30% no SENAC, da Confederação Nacional do Comércio (CNC); 4% do SENAT, ligado à Confederação Nacional

do Transporte (CNT); e 3% do SENAR, da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA) (MARTINS, 2015: 78).

Autores como Castioni (2013) acreditam que o Brasil vivia o período que poderia ser classificado como de “apagão de mão de obra”, em que o PRONATEC, tendo em vista os elementos que o compõe, principalmente por extrapolar os domínios dos ministérios do Trabalho e da Educação – considerável diferencial em relação às políticas de qualificação profissional que o precederam – teria muito a contribuir para manter a economia brasileira em ascensão.

Ideia questionada por Ruy Braga *apud* Guimarães (2013), que afirma que não a menor chance de haver um apagão de mão de obra no país. Para ele, não pode falar em apagão de mão de obra quando 43% da população economicamente ativa continua na informalidade. Assim, as empresas têm, diante delas, um excedente populacional, uma massa de trabalhadores imersos nessa imensa informalidade, à sua disposição. As empresas tem o poder de produzir uma massa de mão de obra excedente, pois contratam quando lhes for conveniente, quando não o for, elas demitem esses trabalhadores, conforme seus interesses. Em suma, afirma que, quem controla o mercado de trabalho, é o empresariado, e não a qualificação do trabalhador.

A demanda por trabalhadores como resposta à ação conjunta do PRONATEC seria, segundo Braga, parte desse processo, onde o Estado atua, por intermédio das políticas públicas, como o principal instrumento de garantia e manutenção desse contingente de mão de obra excedente às necessidades imediatas do empresariado, para que possam contar com esse pessoal para entrar no mercado de trabalho quando puderem aproveitar o ciclo de negócios e investimentos (GUIMARÃES, 2013).

Ainda que o PRONATEC atenda a uma necessidade econômica mais imediata, não seria incoerente encará-lo como parte de um processo mais profundo, como integrante do que muitos chamam de um novo desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo. Como explica Martins (2015), a tese desenvolvimentista de meados século XX, orientava-se pelo consenso de uma estratégia de desenvolvimento nacional baseada na acumulação de

capital na indústria, como forma de realizar a transição da sociedade tradicional/rural para a moderna/industrial, colocando o país na rota do desenvolvimento capitalista. Tal ideia de desenvolvimentismo depositava na industrialização a responsabilidade pela ruptura com um sistema econômico e social ineficaz, colonial ou semicolonial (IANNI *apud* MARTINS, 2015: 36).

Posto como uma evolução do desenvolvimentismo, o neodesenvolvimentismo consistiria numa ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria combinada com um projeto de industrialização apoiado e planejado pelo Estado.

O novo desenvolvimentismo se diferenciaria do velho por apresentar um crescimento econômico menor que o deste, manter a abertura comercial de tipo neoliberal dando menos importância ao mercado interno, menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial, reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro, menor capacidade distributiva de renda, além de a fração da burguesia que dirige o neodesenvolvimentismo não possuir interesse de agir como força social nacionalista e anti-imperialista. Por isso Martins (2015) assume a posição de que as gestões do Partido dos Trabalhadores imprimiram um caráter neodesenvolvimentista em suas ações.

Segundo Mota (2015), esse novo modelo de desenvolvimento, embora defenda o rompimento com o neoliberalismo e o retorno à intervenção do Estado na economia anunciando um horizonte de desenvolvimento econômico com justiça social, ele acaba por aprofundar a intensidade e exploração do trabalho, a mercantilização dos recursos naturais e minerais, a cooptação dos movimentos sociais, a financeirização da economia e o consentimento das massas despolitizadas por intermédio de políticas compensatórias de transferência de renda.

Na definição desse autor, apesar de governos como os de Lula e Dilma serem caracterizados pelo rompimento com o neoliberalismo através da retomada da intervenção do Estado na economia, assumindo um papel redistributivo, cabe salientar que este novo desenvolvimentismo não altera

aspectos relativos às condições de trabalho e qualidade de vida dos trabalhadores. Assim, o crescimento econômico e aumento dos níveis de emprego e renda não garantem ao trabalhador satisfação em seu cotidiano, sobretudo quando se considera que o Brasil compete com as economias consideradas emergentes de países como a China e a Índia, que dispõem de uma força de trabalho muito maior e disposta a trabalhar sob condições precárias de superexploração, produzindo uma mais-valia relativa de grande impacto econômico (MOTA, 2015).

Nesse sentido, o crescimento econômico vivenciado pelo Brasil no início do século XXI, que o projetou de um país subdesenvolvido para um país “emergente” e participante dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), não significa necessariamente que as políticas sociais aqui desenvolvidas tenham progredido numa direção que conteste o atual modelo de acumulação capitalista. Ao contrário, essa atual fase de crescimento veio acompanhada de uma exploração cada vez mais intensa de nossa força de trabalho.

Considerando esse raciocínio, é possível aferir que o PRONATEC compõe um projeto de desenvolvimento para o Brasil alicerçado nos marcos do capitalismo contemporâneo. Sobre esse cenário econômico global, vale a reflexão de Frigotto (2011), quando este salienta que a inserção dos países periféricos no processo de globalização e reestruturação produtiva, sob uma nova base científica e tecnológica, dependem simultaneamente da educação básica, de formação profissional, qualificação e requalificação. Entretanto, não se trata de qualquer educação e formação. Trata-se de uma educação e formação que desenvolvam habilidades no plano do conhecimento, das atitudes e dos valores, produzindo competências para gestão da qualidade, para a produtividade e competitividade, para a “empregabilidade” (FRIGOTTO, 2011: 44-45), em consonância com as exigências do sistema produtivo hegemônico, bem como com a reprodução do modelo societário que dele resulta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva de analisar a mais recente iniciativa de expansão da educação profissional técnica de nível médio desenvolvida no Brasil, esta pesquisa assumiu como principal objetivo o de compreender em que medida o PRONATEC resulta de uma conjuntura econômica, política e social específica vivida pelo Brasil, onde consideráveis taxas de crescimento da economia, assistidas na primeira década do século XXI, demandavam a formação aligeirada de mão de obra para o mercado de trabalho. Sendo assim, este programa, ao mesmo tempo em que contém traços inovadores traz consigo elementos de permanência das políticas para o setor que o precederam.

O foco deste estudo incidiu sobre os fatores conjunturais relacionados ao PRONATEC, nesse sentido, os problemas que o orientaram foram colocados a partir da contextualização do momento vivido pela educação profissional técnica em nosso país, das discussões teóricas acerca das mudanças sofridas por este setor a partir da promulgação da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o programa, e dos elementos que compõem esta política de expansão da educação profissional e técnica.

A partir do objetivo principal, que consistia em analisar em que medida o PRONATEC é resultado de uma conjuntura específica, ficaram estabelecidos como objetivos específicos a análise da história da educação profissional no Brasil, a abordagem do contexto em que fora criado e desenvolvido o programa, a apresentação das configurações do mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo e seus reflexos no Brasil, o dimensionamento da expansão da oferta da educação profissional técnica de nível médio pelo PRONATEC e identificação de semelhanças e diferenças deste com outras políticas nacionais de expansão da educação profissional e técnica que o precederam.

Considerando a necessidade de investigá-lo em sua historicidade esta pesquisa procurou analisar o PRONATEC a partir dos fatores conjunturais que o envolvem, relacionando-o aos determinantes econômicos, sociais e políticos que o condicionaram; por isso ela estruturou-se da forma como foi apresentada; num primeiro momento, fazendo um histórico das políticas de



educação profissional técnica já desenvolvidas no Brasil; posteriormente, trazendo uma descrição do PRONATEC do ponto de vista legal e institucional e alguns de seus resultados através de dados estatísticos, e chegando, finalmente, ao contexto de quando fora criado, onde se assistia a um crescimento da economia brasileira na segunda metade da última década, a um governo em certa medida comprometido com políticas sociais que atenuassem os efeitos da onda neoliberal do final do século XX, e, além disso, por tratar-se de um contexto marcado também pela reestruturação produtiva do capital, pela reconfiguração dos padrões de acumulação, que repercute na configuração de uma classe trabalhadora cada vez mais fragmentada e heterogênea, que apresenta fortes demandas por qualificação.

Como inicialmente mencionado, não são poucas as diferenças entre o PRONATEC e as políticas de educação profissional técnica de nível médio já desenvolvidas no Brasil. As comparações não precisam se estender ao começo do século XX com a criação das Escolas de Aprendizes Artífices pelo presidente Nilo Peçanha em 1909, com a criação do Sistema S na era Vargas, ou mesmo com a Lei nº 5692/71, que instituiu a profissionalização compulsória do ensino médio na ditadura Civil-Militar. As diferenças entre o PRONATEC e outras iniciativas governamentais para a educação profissional técnica também são evidentes quando o confrontamos com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), criado por Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990; ou mesmo o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), desenvolvido já no governo Lula.

Com características como a de envolver diferentes níveis de governo, congregar vários ministérios, instituições de ensino e setores do empresariado, o PRONATEC foi uma das grandes apostas do governo federal para a geração de emprego no país. Tanto é que, junto com o Bolsa Família, o Novo ENEM, a garantia de destinação dos *royalties* da exploração do petróleo para a educação e saúde públicas – nas cifras de 75% e 25%, respectivamente –, a destinação de 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-sal para estas áreas e a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o PRONATEC figurou entre as principais bandeiras de campanha da reeleição de Dilma Rousseff em 2014. Não por acaso, logo após a posse da

presidenta para o próximo mandato, em janeiro de 2015, o governo tratou de lançar seu novo lema “Brasil, Pátria Educadora”.

Seja o PRONATEC resultado de uma conjuntura econômica mais ampla, que almejava a formação aligeirada de um enorme contingente de mão de obra qualificada demandada por uma economia em crescimento, seja ele fruto da orientação de um governo do Partido dos Trabalhadores, como parte dos compromissos assumidos com suas bases, responsáveis por sua continuidade à frente do país, base esta composta por beneficiários de suas políticas sociais e desejosa por sua continuidade, o fato é que não se pode analisar o PRONATEC à revelia da dimensão “inclusiva” a ele concernente. Dimensão esta que é percebida quando observados, em sua multiplicidade, os elementos que o compõem: as parcerias com o Programa Brasil Profissionalizado, com a Rede e-Tec Brasil, o Acordo de Gratuidade com os Sistemas Nacionais de Aprendizagem e, principalmente, a Bolsa Formação, iniciativas que já existiam antes do PRONATEC, mas que se intensificaram ao longo da implementação do programa. Ainda que uma análise mais detalhada não deixe de apontar incongruências e incompletudes nestes componentes, estes revelam o esforço por parte de seus criadores de ampliar o alcance do programa, facilitando o acesso e permanência de estudantes da classe trabalhadora à educação profissional técnica.

Por outro lado, não podem ser desprezados os já citados fatores de ordem econômica que envolveram a criação e o desenvolvimento do programa, tão importante quanto a orientação política por trás de seu surgimento. Como mencionado no terceiro capítulo, quando da aprovação da Lei nº 12.513, que instituiu o PRONATEC em outubro de 2011, o Brasil atravessava um período de crescimento econômico, num patamar, de certa maneira, constante desde o final da década passada. Nesse contexto, o Brasil vivia o período que poderia ser classificado como de “apagão de mão de obra”, em que o PRONATEC teria muito a contribuir para manter a economia brasileira em ascensão.

Uma das principais características das políticas educacionais no Brasil é que estas geralmente acabam por constituírem-se em políticas de governo e não se consolidando como políticas de Estado, sujeitando-se, não raramente, à

lamentáveis discontinuidades. Considerando que alguns elementos constituintes do PRONATEC, como sua perspectiva inclusiva, advém da orientação política do grupo à frente do governo federal, que combina, em sua administração, políticas sociais compensatórias com ações de liberalização da economia, a fim de manter o crescimento econômico na perspectiva de um novo desenvolvimentismo, cabe indagar se uma futura mudança no comando do governo federal – seja pela via eleitoral, seja por uma ruptura institucional - vindo a assumir um governo de orientação neoliberal mais explícita significará a deformação, o encurtamento ou mesmo a extinção do PRONATEC.

Logo na apresentação, mencionei o fato de que, tão significativas quanto a trajetória acadêmica do pesquisador, foram as experiências pessoais e profissionais do mesmo, notadamente na condição de estudante oriundo do ensino médio técnico, onde adquiriu a formação de Técnico em Eletrônica, profissão exercida por dois anos até o ingresso na Universidade. Assim, pude perceber o significado dos cursos de qualificação para estudantes das camadas populares, os filhos da classe produtora, pertencentes àquele grupo social que vende cotidianamente sua força de trabalho em troca de um salário que lhes garanta a reprodução material de sua existência. Para estes, os cursos técnicos ou de qualificação representam a uma oportunidade de alcançar postos de trabalho menos degradantes, de conseguir maiores rendimentos mensais, na esperança de adquirir meios de atenuar os sacrifícios da sobrevivência no mundo capitalista.

Na sociedade moderna capitalista é praticamente impossível pensar a educação separadamente do mundo do trabalho, o que torna um tanto quanto árdua a tarefa de se pensar uma educação numa sociedade onde predomina o trabalho alienado. No entanto, em meio ao dilema histórico que atravessa a humanidade, definido pela “crise estrutural global” do capital, nas palavras de Mézáros (2008), a nossa tarefa educacional é, ao mesmo tempo, a tarefa de uma transformação social ampla e emancipadora, algo inconcebível sem uma concreta e ativa participação da educação em seu sentido amplo, articulada e redefinida constantemente em seu relacionamento dialético com a realidade e as necessidades de transformação dessa mesma realidade.

Nesse pensamento se fundamenta a aspiração do autor deste estudo de que tenhamos um ensino profissional técnico que não esteja embebido dos discursos ideológicos e falaciosos da teoria do capital humano, da empregabilidade ou do empreendedorismo. Mas sim, uma educação profissional técnica que não se restrinja ao simples adestramento do trabalhador nos diferentes ramos da produção, que seja capaz de dotá-lo de uma formação teórica e prática que se opõe à divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual imposta pela lógica da produção capitalista, superando o senso comum e provocando uma elevação cultural das classes subalternas ao vincular o trabalho ao conhecimento, o que possibilitaria o controle do processo produtivo por quem trabalha, assim como o pleno exercício da participação política. Em suma, um ensino profissional técnico que seja, de fato, nas palavras do mencionado pensador húngaro, uma educação para além do capital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. *A educação do precariado*. Blog da Boitempo, 2012. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2012/12/17/a-educacao-do-precariado/>. Acesso em 30 de abril de 2016.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

ANDRÉ, Marli E. D. A. A pesquisa no cotidiano escolar. In: FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 10ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

ANTUNES, Ricardo e ALVES, Giovanni. *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Revista Educação e Sociedade, v.25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

BALL, S. J. *Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-estar*. Educação e Sociedade, Campinas: vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *A economia brasileira: conquistas dos últimos dez anos e perspectivas para o futuro*. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>. Acesso em 17 de junho de 2016.

BOGDAN, Robert C. e BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 16 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o art. 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9394/96. Senado Federal. Subsecretaria de Informações. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon>. Acesso em 23 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 27 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.513, 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.ht). Acesso em 21 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Guia Pronatec de Cursos Fic*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/fic/>. Acesso em setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/historico>. Acesso em 17 de abril de 2016. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em 17 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Histórico da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/historico>. Acesso em 17 de abril de 2016.

CAMPOS, Ana Cristina e FONTES, Felipe. *Governo lança nova etapa do Pronatec com 2 milhões de vagas*. Agência Brasil: 9 de março de 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/governo-lanca-nova-etapa-do-pronatec-com-2-milhoes-de-vagas>. Acesso em 21 de março de 2016.

CARDOSO, Ruth. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, Ruth. (org.). *A Aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC*. Revista Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan-abr 2013, p. 25-42.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. Rio de Janeiro, 2014.

CUNHA, Luiz Antônio Rodrigues da. *O “milagre brasileiro” e a política educacional*. In Revista Argumento: Rio de Janeiro, nº 2: 45-56, novembro de 1973.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

DUARTE, Rosália. *Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo*. Revista Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 115, mar. 2002.

FIOCRUZ. Programa de Formação de Agentes Locais de Vigilância de Saúde. Disponível em: <[http://www.epsjv.fiocruz.br/proformar/trab\\_campo.htm](http://www.epsjv.fiocruz.br/proformar/trab_campo.htm)>. Acesso em 4 de dezembro de 2014.

GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

GODOI, Janete. *A relação público-privado no ensino médio profissionalizante sob a luz da Lei 12.513 de 2011 que instituiu o PRONATEC*. Joinville: Universidade da Região de Joinville, 2014.

GRAMSCI. Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

Ianni, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

IASI, Mauro. *As metamorfoses da consciência de classe (o PT entre negação e consentimento)*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

INSTITUTO DEFERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS. Histórico. Disponível em: <<http://www.ifmg.edu.br/index.php/institucional/historico.html>>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

INSTITUTO DEFERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS – CAMPUS SABARÁ. Histórico. Disponível em: <[http://www.ifmg.edu.br/site\\_campi/s/index.php/institucional/historico](http://www.ifmg.edu.br/site_campi/s/index.php/institucional/historico)>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

INSTITUTO DEFERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS – CAMPUS SABARÁ. Página Inicial. Disponível em: <[http://www.ifmg.edu.br/site\\_campi/s/](http://www.ifmg.edu.br/site_campi/s/)>. Acesso em 12 de outubro de 2014.

FERES, Marcelo Machado. *A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira*. In: Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília, DF. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa, PORTO, Rogério, LIBERATO, Denísio. *Pronatec Bolsa-Formação: Uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal*. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2016. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_l/i113-b96b730ed095ec6aec5c375de1e9d6dd.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_l/i113-b96b730ed095ec6aec5c375de1e9d6dd.pdf)>. Acesso em 21 de julho de 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito*. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. 10ª edição. Petrópolis: Vozes, 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. (Orgs.). *Ensino Médio Integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005.

GALLINDO, Erica de Lima; FERES, Marcelo Machado e SCHROEDER, Nilva. *O PRONATEC e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica*. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 24. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

GRABOWSKI, Gabriel. *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

GUIMARÃES, Cátia. *Pronatec: qualificação e trabalho sob demanda*. Revista Poli Saúde Educação Trabalho. Jan./Fev. 2014. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/pronatec-qualificacao-e-trabalho-sob-demanda>. Acesso em 16 de julho de 2016.

JORGE, Tiago Antônio da Silva. *Políticas públicas de qualificação profissional no Brasil: uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ*. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

KUENZER, Acacia. *Ensino médio e profissional: as políticas do estado neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. (org.). *Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

LEHER, Roberto. *Programa Universidade Para Todos: democratizar ou mercantilizar?* In: Le Monde Diplomatique Brasil, 1º de março de 2013. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1370>. Acesso em 28 de julho de 2016.

LIMA, Marcelo. *Problemas da educação profissional do governo Dilma: PRONATEC, PNE e DCNEMS*. Revista Trabalho e Educação, Belo Horizonte, v. 21, n.2, p. 73-91, mai./ago. 2012.



LIMA, Rodrigo da Costa. *A reorganização curricular da educação profissional após o Decreto nº 5154/2004: um estudo sobre o Instituto Federal de Santa Catarina – Campus Araranguá*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

LIMA FILHO, Domingos Leite. Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. *Revista Perspectiva*: Florianópolis, v.20, n.02, p.269-301, jul./dez. 2002.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Politecnia, escola unitária e trabalho*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. *Educação e divisão social do trabalho: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro*. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. *Controle da Qualidade Total: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital*. In: FIDALGO, Fernando Selmar e MACHADO, Lucília Regina de Souza (Org.). *Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital*. 2ª edição. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1996.

MACHADO e ROCHA, Antônia Rozimar. *PROUNI e a Pseudo-democratização na Contra – Reforma da Educação Superior no Brasil*. Mestrado em Educação Brasileira. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: Repositório UFC, 2009.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 – 2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARTINS, Iara Saraiva. *PRONATEC: a estratégia do Partido dos Trabalhadores para a inserção no trabalho precário e atendimento das demandas do capitalismo contemporâneo no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Educação Brasileira. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2015.

MARTINS, Marcos Francisco. *Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão?* Campinas: Autores Associados, 2000.

MÉZÁROS, István. *A educação para além do capital*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. *Do PIPMO ao PRONATEC: história e atualidade das políticas nacionais da classe trabalhadora*. *Revista Observatório em Debate*, n. 2, dez. 2015, p. 2-26. Goiânia, 2015.

MOTA, Leonardo de Araújo e. *O novo desenvolvimentismo e a questão social na atualidade*. Revista Polêmica, João Pessoa, v. 15, n.2, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/17836/13247>. Acesso em 23 de julho de 2016.

NOSELLA, Paolo. *A escola de Gramsci*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis, Vozes, 2007.

PACHECO, Eliezer (Org.). *Perspectivas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio – Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais*. Brasília: Moderna, 2012.

PIRES, Valdemir. *Economia da educação: para além do capital humano*. São Paulo: Cortez, 2005.

POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento? : oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publisher, 2009.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *Historia da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 2006.

RUMMERT, Sonia Maria. *Educação de jovens e adultos e trabalhadores no Brasil: do simulacro à emancipação*. Revista Perspectiva: Florianópolis. Vol. 26, nº 1, p. 175-208, jan/jun. 2008.

RUMMERT, Sônia Maria; TOLEDO, Flaviana Alves. *O PNQ e a política de Qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990*. Trabalho Necessário, n. 7, ano 9, p 1-28. 2009. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09TOLEDO.pdf>. Acesso em 21 de abril de 2016.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA Cristóvão Domingos de; GUIDANI, Joel Felipe. *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais. Ano 1, n. 1, p. 15, jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 8ª edição. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1986.

\_\_\_\_\_. *Sobre a concepção de politecnia*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. Politécnico da Saúde Joaquim Venâncio, 1989.

\_\_\_\_\_. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SILVA, Marcia; IVERNIZZI, Noela. *Qual educação para os trabalhadores no governo do Partido dos Trabalhadores? A educação profissional após o Decreto 5154/2004*. IV Simpósio Trabalho e Educação, 2007.

SILVA, Wander Augusto. *Fatores de permanência e evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG): 2007 a 2010*. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

SOBREIRA SANTOS, Geórgia. *A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ*. Disponível em: <http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t099.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2016.

SOUSA JUNIOR, Justino. *Marx e a Crítica da Educação*. São Paulo: Editora Ideias e Letras, 2010.