

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E PRONATEC: APROXIMAÇÕES A PARTIR DAS IDEIAS DO ESTADO GERENCIALISTA

Romir de Oliveira Rodrigues

Instituto Federal do Rio Grande do Sul – Campus Canoas

Maurício Ivan dos Santos

Instituto Federal do Rio Grande do Sul – Campus Canoas

Nos últimos anos o Brasil está passando por um momento de fortalecimento de sua economia que, apesar de todas as críticas feitas por interlocutores de diferentes tendências políticas, coloca o país em uma posição significativa no cenário global. Dentre os vários movimentos que visam garantir este processo de desenvolvimento econômico, dois são fundamentais: a mudança no papel do Estado, que passa a operacionalizar um conjunto de estratégias que podem ser caracterizadas como novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2006; Branco, 2009; Veiga, 2006); e o estabelecimento de uma agenda para a educação brasileira na qual o debate sobre a Educação Profissional e Tecnológica – EPT, em todos os seus níveis e modalidades, assume uma posição central e torna-se um campo de disputa entre os vários sujeitos, públicos e privados, envolvidos com este nível de ensino.

Este artigo busca investigar as relações entre o novo-desenvolvimentismo e as políticas da EPT, focalizando no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a partir de um diálogo com elementos apresentados por Clarke & Newman (2006) na obra *The Managerial State*. Sem a intenção de estabelecer vínculos lineares, tendo em vista que os contextos sociais, políticos e históricos são diversos, procura-se, a partir do cotejamento com as ideias centrais de Clarke & Newman, compreender o Pronatec como *locus* no qual interagem processos de vários níveis, desde a constituição de redes de empresas globais que tratam a educação como uma *commodity*, passando pela qualificação de mão-de-obra para aumentar a competitividade do país no mercado global, até possíveis alterações na vida do trabalhador que, eventualmente, aumenta sua renda ao participar de um dos cursos oferecidos pelo Programa.

Esta perspectiva de análise em diferentes níveis é apresentada por Susan L. Robertson e Roger Dale (2012) como forma de problematizar o predomínio da utilização de teorias de

alcance médio (*middle range theory*) em análises que relacionam a globalização e educação. Essas teorias de alcance médio partem de uma compreensão limitada de processos complexos, pois naturalizam a existência de uma visão hierarquizada do mundo que se expressa através dos pares simples-complexo e abstrato-concreto, fixando sua análise num ponto intermediário destas escalas. Segundo os autores (2012, p. 14), as limitações ficam mais evidentes quando “encontramos fenômenos que existem em diferentes níveis de complexidade que podem e devem ser analisados em diferentes níveis de abstração [...], mas mais do que isso, os níveis [...] interagem entre si”¹.

Abordando a questão da *governança* educacional², Roger Dale (2010) também indica a necessidade de conceber os fenômenos educacionais, especialmente quando envolvem a questão da globalização e educação, como composto por atores e agentes que se relacionam em várias escalas, em um movimento simultâneo e interdependente. Segundo o autor (2010, p. 1111), “não é nem ‘natural’, nem essencial que todas essas atividades [de governança educacional] sejam realizadas pelo Estado ou por qualquer outro órgão único. Antes, podem ser realizadas por qualquer um do amplo leque de agentes indicados: Estado, mercado, comunidade e lar, separadamente ou junto”.

Nesta perspectiva, o Pronatec, pelo seu alcance e pelos diferentes sujeitos envolvidos, apresenta uma complexidade que pressupõe uma análise que, partindo de vários níveis e de suas inter-relações, possibilite a compreensão de seus movimentos internos e externos. No escopo deste artigo, serão salientadas as discussões que abarcam o nível nacional do Programa, buscando compreender os diferentes sujeitos envolvidos em sua implantação e, principalmente, a sua vinculação, enquanto política educacional, com um Estado que passa por mudanças na forma de intervenção na economia e na relação com a sociedade.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo está organizado em três partes: a primeira busca apresentar o novo-desenvolvimentismo como eixo central do projeto de desenvolvimento em curso no país, com destaque para o papel desempenhado pelo Estado e as relações entre o público e o privado que o sustentam, e o Pronatec como uma política articulada a este conjunto de estratégias. A segunda parte focaliza no trabalho de Clarke & Newman e procura evidenciar suas principais ideias quanto à emergência do *Estado Gerencialista* na Inglaterra dos anos de 1990, destacando as novas configurações das

¹ Todas as traduções foram feitas pelo autor a partir dos textos originais em inglês.

² Para Dale (2010, p. 1111), *governança* educacional corresponde “as combinações e a coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a ‘educação’ é constituída e ministrada nas sociedades nacionais”. Esta *governança* educacional é composta por quatro categorias de atividades, que devem ser vistas coletivamente: o financiamento, o fornecimento ou oferta, a propriedade e a regulação.

fronteiras entre o público e o privado. Por último, serão apresentados alguns elementos de síntese procurando explorar como o aporte teórico de Clarke & Newman possibilitam apreender o Pronatec e o novo-desenvolvimentismo a partir de novos pontos de vista.

Novo-desenvolvimentismo e Pronatec na reconfiguração do papel do Estado.

A partir da década de 1990, o modelo neoliberal começou a apresentar sinais de esgotamento, com a consequente estagnação econômica, ocasionando modificações no cenário político e econômico dos países sul-americanos (Branco, 2009; Boschi e Gaitán, 2008). Acompanhando este movimento, o Brasil tem apresentado alterações na função do Estado, que passa a operacionalizar novas dinâmicas que, em seu conjunto, podem ser caracterizadas como novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2006; Branco, 2009; e Veiga, 2006).

Um dos principais teóricos deste debate, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006, p. 12), define o novo-desenvolvimentismo como “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”. Segundo o autor (2006, p. 12), trata-se, concomitantemente, de um “terceiro discurso”, situado entre o discurso populista e o da ortodoxia convencional, e de um “conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-Nação, da sua estratégia nacional de desenvolvimento”. O Estado passa a ter, na avaliação de Bresser-Pereira (2006), a função de propor um “grande acordo” entre as classes sociais, uma integração entre os diferentes estratos, visualizando o horizonte comum do desenvolvimento econômico, formando assim uma “verdadeira nação”. Este consenso deve incorporar, na argumentação do autor (2006, p. 13), “empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais” e permitir o fortalecimento do Estado “fiscalmente, administrativamente e politicamente, e, ao mesmo tempo, dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente”.

Em contraposição, Rodrigo Castelo Branco (2009, p. 78) coloca que, desde sua origem, o Estado moderno funciona como “o guardião, em última instância, da ordem burguesa, que produz e reproduz as desigualdades sociais de diversas formas, com central importância na existência da propriedade privada”. Dessa forma, o “grande acordo” social proposto pelos novos-desenvolvimentistas, com o objetivo comum de alcançar o

desenvolvimento econômico, induzido por um Estado promotor do bem-estar universal, acima dos interesses de classe, não é aplicável no âmbito do capitalismo.

Em relação à ideia de um terceiro discurso, Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2012) identifica que, para os economistas do novo-desenvolvimentismo, o crescimento econômico é o caminho para a confrontação das desigualdades sociais e, para isso, o autor aponta que a proposta opera no limite de uma conciliação entre

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

Ao contrário do que preconizava o nacional-desenvolvimentismo brasileiro³, o quadro teórico do novo-desenvolvimentismo, ao manter pressupostos macroeconômicos que caracterizam as políticas neoliberais como, “a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional e a liberalização da economia” (SAMPAIO JR., 2012, p. 680), consegue apenas “atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social” (ibidem). Este fator é reforçado por Reinaldo Gonçalves (2012) ao afirmar que o nacional-desenvolvimentismo se organizava a partir da valorização do capital nacional industrial e no investimento estatal, enquanto que no novo-desenvolvimentismo, “a política macroeconômica é mais importante do que a política industrial e as outras políticas estruturantes” (GONÇALVES, 2012, p. 660).

Associado a estas questões, é no papel desempenhado pelo protagonismo do Estado que podem ser identificadas com mais clareza a diferença entre o nacional-desenvolvimentismo brasileiro e o novo-desenvolvimentismo, pois, apesar de preverem um forte planejamento estatal no setor de infraestrutura, modificam-se os procedimentos. Segundo Branco (2009), no novo-desenvolvimentismo o Estado passa a atuar como uma instância reguladora das atividades econômicas, criando as condições propícias para o capital realizar seus investimentos financeiros. Esta mudança no papel do Estado durante o novo-desenvolvimentismo se consolida, entre outras formas, por meio do repasse de verbas públicas para o setor privado e nas chamadas Parcerias Público Privado – PPPs. Um exemplo

³ Modelo econômico desenvolvido no Brasil, e de forma geral na América Latina, característico das décadas de 1940 a 1970 que, baseado em trabalhos produzidos por intelectuais Cepalinos e Isebianos, representou uma alternativa para superação do subdesenvolvimento latino-americano e consequente consolidação do capitalismo nesta região. O Nacional Desenvolvimentismo previa uma intervenção direta do Estado na economia, atuando como promotor do desenvolvimento a partir de investimentos na infraestrutura através de obras estruturantes.

disso pode ser percebido a partir dos investimentos destinados às diversas etapas e ações do Plano de Aceleração da Economia – PAC⁴. O programa materializa a ação do Estado Novo-Desenvolvimentista, através da construção de grandes obras estruturantes em diversos setores, financiadas com fundos públicos e, posteriormente, transferida sua administração, por meio de concessões de uso, para organizações privadas.

Neste sentido, de compreender o novo papel desempenhado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, Vera Alves Cepêda (2012) coloca como características distintivas do novo-desenvolvimentismo em relação aos movimentos anteriores, em especial o nacional-desenvolvimentismo, dois elementos: (i) que a intervenção na economia se dá de forma focalizada e mais indireta, com baixos graus de estatização, preponderando as estratégias de regulação; e (ii) que o Estado está subordinado a um maior controle por parte da sociedade em “dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, *accountability*, administração gerencial) e o da finalidade de sua ação (via inclusão e distribuição)” (CEPÊDA, 2012, p. 86 e 87).

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

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

Aprofundando um pouco mais, este conceito de “Equidade Social” é apontado, por Sicsú, Paula e Michel (2004), como um dos seus pilares fundamentais do novo-desenvolvimentismo e consolidado em estratégias de transformação produtiva que permitam compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda. No entanto, Branco (2009) questiona esta linha de raciocínio ao analisar que, mesmo apresentando um viés mais progressista para a abordagem do conceito, permanecem inalteradas suas características essenciais de naturalização das relações econômicas e de

⁴ Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) estabeleceu a retomada de investimentos públicos visando o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. No atual governo Dilma Rousseff, o programa foi mantido e, encontra-se, na sua fase 2.

colocar o indivíduo e, portanto, suas diferenças, como centro dos processos capitalistas. Nesse sentido, o autor afirma que,

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

Nesta composição, a qualificação da mão-de-obra é compreendida como investimento econômico, insumo para o desenvolvimento dos processos produtivos e não como direito dos trabalhadores. É a Teoria do Capital Humano resgatada em suas bases, reafirmando o tecnicismo na busca de superar a defasagem entre os avanços tecnológicos e a capacidade dos trabalhadores em lidar com eles. Este pensamento é reforçado quando, ao analisar o conjunto de variáveis fundamentais para o estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento, Bresser-Pereria (2006, p. 14) salienta como central a “forma pela qual [a nação] incorpora progresso técnico na produção, o desenvolvimento do capital humano”. A Educação Profissional torna-se, então, uma estratégia fundamental para suplantar essa defasagem e, ao mesmo tempo, remete para o âmbito da iniciativa pessoal a busca por qualificar-se para a inserção no mercado de trabalho.

Neste cenário contraditório do novo-desenvolvimentismo, foi criado pelo governo brasileiro, por meio da Lei 12.513, em 26 de dezembro de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – que se constitui em um conjunto de ações que visam ampliar a oferta de vagas na EPT brasileira. Com metas ousadas de atender oito milhões de beneficiados, criação de 200 novas escolas técnicas federais e investimento de um bilhão de reais, o Programa ocupa, atualmente, o centro do debate sobre a Educação Profissional e apresenta, em sua estrutura, espaços onde se evidenciam relações entre o público e o privado para o atendimento de suas metas.

Neste sentido, será detalhada a Bolsa-Formação, ação do Pronatec na qual essas novas propostas de gestão do Estado ficam evidenciadas nas formas de organização e efetivação das políticas públicas. Neste sentido, na Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28.04.2011, que encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei do Pronatec, o próprio Governo Federal afirma existir a necessidade de conjugar esforços para garantir a expansão da educação profissional e tecnológica com qualidade contando com a participação

da rede privada e conclui que “neste contexto, as entidades do chamado “Sistema S⁵” têm importantíssimo papel a desempenhar” (MEC/MTE/MF/MP/MDS, 2011).

A Bolsa Formação que tem como objetivo ampliar a oferta de EPT para estudantes do Ensino Médio da rede pública e para trabalhadores a partir da concessão de bolsas financiadas pelo Governo Federal para ocupar vagas em cursos ofertados pelas Redes Públicas e Sistema S. A Bolsa Formação é dividida em três modalidades: (i) Estudantes, com oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada e cursos Técnicos concomitantes aos estudantes do Ensino Médio Público; (ii) Trabalhador – modalidade Seguro-Desemprego, a partir da oferta de cursos FIC para beneficiários do seguro-desemprego, com recorte inicial de reincidência, baixa escolaridade e faixa etária; e (iii) Trabalhador – modalidade Inclusão Produtiva, com oferta de cursos FIC, Brasil Alfabetizado e Mulheres Mil atendendo o público dos programas federais de inclusão social, especialmente o Bolsa Família, com recorte inicial de baixa escolaridade e faixa etária.

É importante destacar que esta ação do Programa, em especial na Bolsa Formação modalidade estudantes, retoma a concomitância na oferta da educação profissional, tornando-a complementar ao ensino médio e pressupondo a existência de matrículas distintas para cada curso. A proposta do Programa é que os estudantes do Ensino Médio das redes públicas curse a formação geral em suas escolas de origem e, em contra turno, utilizando as estruturas instaladas na região, públicas ou privadas, desenvolvam a formação profissional. Duas questões derivam deste formato de oferta: a primeira é sobre os impactos que podem surgir na aprendizagem dos estudantes a partir da convivência com institucionalidades distintas e com significativas diferenças na estrutura física, equipamentos, recursos humanos, formas de gestão e papel social; a segunda, articulada com a primeira, é a possibilidade de serem criadas falsas dicotomias, valorizando um dos polos como modelo de eficiência, especialmente quando forem matrículas em instituições públicas – educação básica – e privadas – educação profissional.

Essa questão assume outros desdobramentos, pois, desde o Decreto 5154, de 23 de julho de 2004, a concomitância havia sido secundarizada pela priorização dada aos cursos

⁵ Apesar de não ser o objetivo central deste artigo discutir a constituição histórica do Sistema S, é importante destacar, como esclarece Silvia Maria Manfredi (2002), que ele foi criado na década de 1940 durante o Governo Vargas, representando, na sua origem, uma estratégia empregada pelos industriais paulistas para disciplinar o trabalhador brasileiro e garantir a paz social, alicerçando-se nas premissas de colaboração entre capital e trabalho e na representação de que a indústria interessava a todos os brasileiros, independente da classe social. O Sistema S possui uma estrutura híbrida, na qual sua gestão é privada, orientada por empresários, sem a efetiva participação do governo e trabalhadores. No entanto, a maior parte de seus recursos são públicos, provenientes das contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de pagamento das empresas de determinados setores, arrecadadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão do governo federal.

integrados. O Ensino Médio Integrado é caracterizado, entre outros elementos, pela articulação entre conteúdos do Ensino Médio e da formação profissional durante todo o curso, oportunizando a elevação da escolaridade com a aquisição de uma formação específica para a inclusão no mundo do trabalho. Esta prioridade para o Ensino Médio Integrado como caminho para o desenvolvimento da qualificação profissional pode ser identificada, por exemplo, na Lei 11892, de 29 de dezembro de 2008, que cria os Institutos Federais, ao definir como um de seus objetivos principais, em seu Art. 7º, parágrafo I, “ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos”.

Essa inflexão na forma de oferta da formação profissional de nível médio, da integração para a concomitância, aponta para uma concepção de educação com forte vinculação ao mercado, de caráter tecnicista e ancorada na Teoria do Capital Humano. Esta concepção transparece nos documentos relacionados ao Pronatec como demonstra a Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28.04.2011, ao afirmar ser o objetivo principal do Programa é a oferta de “oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens estudantes brasileiros, criando condições favoráveis para sua inserção no mercado de trabalho”. Esta estratégia, segundo o documento, visa superar um dos maiores problemas para a continuidade do crescimento econômico experimentado pelo Brasil nos últimos anos “que é a falta de mão-de-obra qualificada”.

Nesse sentido, é importante observar que essa prioridade nos cursos concomitantes, reflete a primazia que esta forma de oferta possui na rede privada. Comparando dados de matrícula da Educação Profissional de 2011, do Inep/MEC, a rede privada respondia por 49,79% das matrículas da forma concomitante e apenas 8,37% da forma integrada. Este direcionamento está vinculado, entre outros fatores, a cultura institucional dos cursos privados, especialmente do Sistema S, que focalizam na formação profissional *stricto sensu* e não desenvolvem a escolarização dos seus estudantes, e ao custo necessário para o desenvolvimento da forma integrada que demanda um grande investimento, desde espaços físicos adequados até um corpo docente mais numeroso, para ser executada com qualidade.

É importante salientar a mudança ocorrida no enquadramento institucional do Sistema S que, de acordo com o artigo 20 da Lei 12.513, passa a integrar o sistema federal de ensino mantendo, porém, “autonomia para a criação e oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, mediante autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade, resguardada a competência de supervisão e avaliação da União”. Desta forma, segundo artigo 6º da mesma Lei, a união fica autorizada a “transferir

recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação” e, como registra o parágrafo 1º do referido artigo, “as transferências de recursos de que trata o caput dispensam a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos”.

Estas mudanças estão consonantes, conforme apresentado anteriormente, com a base de justificação teórica do Governo e se consolidam em toda a documentação legal que sustenta o Pronatec. Isto pode ser evidenciado nas considerações preliminares da Resolução CD/FNDE Nº 62, de 11 de novembro de 2011, que afirma a “necessidade de integrar as principais redes ofertantes de forma a compartilhar experiências e unir esforços de forma a garantir a democratização e interiorização da oferta de educação profissional e tecnológica no País”.

Compreender o Pronatec é, portanto, analisar essas inter-relações entre as esferas pública e privada que sustentam o Programa e percebê-lo como integrante de um movimento de escala superior, que fundamenta a formatação do atual Estado brasileiro e se consolida em suas políticas públicas.

O Estado Gerencialista e as novas correlações entre o setor público e o privado.

Os elementos apresentados até aqui apontam para uma nova forma de relação entre o Estado e os diversos agentes que compõem a esfera privada na concepção e execução das políticas públicas e, nesse cenário, o Pronatec se constitui, ao mesmo tempo, como produto e como processo. Enquanto produto, o Programa atinge o Sistema Federal da Educação Profissional e Tecnológica, como uma solução acabada para problemas históricos da qualificação dos trabalhadores brasileiros. Cabe a todos apenas a execução de suas diferentes ações e, devido à quantidade de recursos que ele movimenta, torna-se uma força centrípeta atraindo organizações privadas e públicas. As primeiras buscam acesso à poupança pública e linhas de financiamento específicas, as últimas, acessam o Programa como forma de garantir seus orçamentos e custear a manutenção de suas estruturas.

É no polo do processo, na análise de alguns dos movimentos e as relações entre os sujeitos, públicos e privados, que construíram o Pronatec e o consolidaram enquanto principal política da EPT na atualidade, que o aporte teórico fornecido por Clarke & Newman (2006) na obra *The Managerial State* pode fornecer importantes ferramentas interpretativas. Como

ressaltado anteriormente, a proposta não é transpor conceitos ou, de forma linear, indicar que os movimentos ocorridos em países centrais do capitalismo, como o caso da Inglaterra, são mimetizados pelos países periféricos apenas com um *delay* que, muitas vezes, pode ser medido em anos. O que se pretende é utilizar alguns dos elementos apresentados por estes autores como chaves de leitura para evidenciar novas dimensões as quais o Pronatec pode estar conectado.

A análise realizada por Clarke & Newman (2006) busca compreender os vários processos acontecidos na Inglaterra visando à solução de problemas enfrentados desde a crise do Welfare State naquele país, nos anos de 1980 e 1990, e que, influenciado pela Nova Direita (New Right⁶), culminaram no que os autores conceituam como *Managerial state* – a partir daqui traduzido por Estado gerencialista. Este termo é utilizado por Clarke & Newman (2006, p. ix) na busca de “[...] localizar o gerencialismo como uma formação cultural e um distinto conjunto de ideologias e práticas que formam uma das bases de um acordo político emergente”. Como eixo central deste acordo político está a constituição de novas formas de relação entre as esferas públicas e privadas na execução das políticas públicas que, em seu conjunto, redefinem o papel do Estado e se desdobram no debate sobre a democracia nos processos de gestão estatal.

Inicialmente, este conjunto de reformas na gestão tem como elementos centrais, enumerados por Clarke & Newman (2006, p. 20) “a introdução de quase-mercados, uma grande ênfase na descentralização, uma ênfase constante na necessidade de melhorar a qualidade, e uma grande atenção sendo dada ao atendimento dos desejos dos usuários de serviço individuais”. Estes princípios definem uma nova forma de gestão que passa a ser parâmetro tanto para o setor privado quanto para o público, sendo que, neste último, “a aplicação de mecanismos de mercado tornou-se a vertente dominante da reforma” se propondo a criar o “empreendedorismo público” (ibidem, p 27).

A nova formatação de Estado que aflora da aplicação das técnicas e pressupostos do mercado e do mundo dos negócios abrange o aparato estatal em suas diversas dimensões, desde a forma de planejamento, a definição de prioridades até a constituição de novas formas para a responsabilização dos agentes coletivos e individuais. Com isso, as fronteiras entre público e privado, até então aparentemente fixadas, são rompidas e, neste processo, alteram-se as noções que caracterizavam esses setores e, em suas inter-relações emergentes, desenham

⁶ A *New Right* compreende uma série de grupos de direita radical e ideologias que defendem o laissez-faire nas políticas econômicas, o fim de qualquer forma de assistencialismo e a crença nos direitos do indivíduo sobre o bem comum. Como movimento político, defende valores sociais conservadores e uma política externa nacionalista. Retirado de <<http://www.thefreedictionary.com/New+Right>> acessado em 29.12.2013

práticas que não possuem mais limites claros. Os autores apresentam três formas nas quais essas práticas redesenhadas podem ser identificadas na execução e oferta de serviços como habitação, saúde e educação. A primeira delas é a privatização direta dos bens públicos diretamente ao setor privado que passa a ser responsável pela oferta de serviços. A segunda forma de privatização é a supressão gradual dos limites entre o público e o privado por meio da incorporação de elementos de mercado na reestruturação do setor estatal. Segundo os autores, não ocorre a venda do patrimônio público, mas

mudanças em competição, regras de negociação, financiamento e estruturas organizacionais tem tido o efeito de borrar as fronteiras entre público e privado. [...] Este segundo sentido de privatização envolve um grau de diferenciação – uma redução, sem pensar necessariamente em remoção, de algumas das distinções entre o Estado e o mercado (ou dos setores públicos e privados) através da exigência que as organizações públicas venham a se comportar “como se” elas fossem entidades corporativas comerciais. (CLARKE & NEWMAN, 2006, p. 28)

O terceiro sentido de privatização ocorre da compreensão de privado como relativo ao meio familiar e comunitário, ou “setor informal”, que passa a ter um papel central na garantia da oferta dos serviços públicos.

Esses novos arranjos retiram do setor público a primazia na provisão dos serviços de bem-estar e, com a conseqüente descentralização para diversas organizações da sociedade, apontam para uma dispersão de poder. Esta nova configuração está ancorado na ideia do gerencialismo, compreendido como a ideologia que dá sentido para as novas práticas, pois, conforme avaliam Clarke & Newman,

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

O gerencialismo vai, portanto, além do que uma nova forma de organização da gestão ou uma ferramenta de tomada de decisões que promete inovação. Trata-se de uma mudança cultural, uma forma de conceber a administração pública a partir de elementos do mercado que, ideologicamente, são considerados mais avançados, dinâmicos e capazes de responder as demandas da sociedade de forma mais eficiente. Para isso, é necessário transformar a ação e a

tomada de decisões políticas em simples atos de gestão e, destarte, próprios do campo gerencial. Algumas estratégias que consolidam essa passagem, do político para o gerencial, são, segundo os autores, as “estruturas narrativas comuns dos discursos, o que provem legitimação para a mudança; a estruturação dos discursos em torno de oposições, o que serve para representar descontinuidade entre o passado e o futuro; e a apresentação de prescrições em forma de objetivos a serem perseguidos”. (2006, p. 45 e 46)

Explorando algumas dessas estratégias, Clarke & Newman apontam que a expansão e fortalecimento da economia global tem se constituído na principal meta-narrativa utilizada para a legitimação das mudanças na forma de organização tanto do Estado quanto do próprio setor privado. “No nível do Estado, a narrativa diz respeito ao posicionamento competitivo das nações na economia global” (2006, p. 46) e, analisando o cenário específico da Inglaterra, eles identificam que a “ideologia neoliberal constituiu o Estado britânico como pesado, sobrecarregado e ineficiente e, portanto, um impedimento para a economia britânica sobreviver em face da competição global” (2006, p. 46).

Neste sentido, todo o discurso da mudança do Estado encontra esteio na necessidade de competição internacional entre as nações em busca de manter e ampliar mercados. Esta questão, porém, se reflete em diferentes níveis, chegando ao indivíduo e seu posicionamento no mercado de trabalho e, portanto, na sua qualificação profissional. Como sistematizam os autores,

Essas equivalências assentam-se na naturalização do pressuposto sobre a universalidade de “ser empreendedor”. Indivíduos, organizações e nações compartilham impulsos comuns ou direcionamentos e estes não devem ser bloqueados ou represados. Como consequência, a mudança não é só um imperativo econômico, mas, também, socialmente, organizacionalmente e psicologicamente desejável como a “liberação” de um potencial anteriormente represado. (CLARKE & NEWMAN, 2006, p. 48)

Essa lógica de mudança é apresentada como inevitável, incorpora elementos de diferente natureza em uma estrutura linear na qual todas as decisões políticas devem ser tomadas no sentido de que “tudo de ‘velho’ deve ser descartado em favor do ‘novo’” (Clarke & Newman, 2006, p. 50). Elemento central dessa mudança e com impacto direto na forma de organização do Estado, a ideia do *consumismo*, ou seja, que o cidadão deve ter a liberdade de escolha na forma de ter supridas suas demandas e que isso, necessariamente, carrega componentes positivos ligados a concepções liberais nas quais a concorrência o único caminho para o aumento da qualidade e, portanto, qualquer monopólio, mesmo que estatal, desagua em acomodação e falta de liberdade. Nesta direção, a prestação de serviços sociais deve ser compreendida como o atendimento dos desejos e necessidades individuais e não mais

como ação coletiva, constituindo uma nova perspectiva para a concepção de público e atuando na dispersão dos serviços de bem-estar para outras agências, segundo estratégias próprias do mercado. Como consequência desses movimentos, os autores salientam que ocorre um enfraquecimento no “papel dos governos locais e outros órgãos eleitos, promovendo formas de relações de mercado em habitação, saúde e educação. Estas reformas visam não só fragmentar as antigas conexões institucionais, mas também criar novas formas de articulação entre o cidadão-como-consumidor e o Estado” (2006, p. 123).

A transformação de um cidadão de direitos, próprio do Estado de Bem-Estar Social, em um cidadão-como-consumidor, característico do Estado Gerencialista, associado às práticas de privatização dos serviços sociais, erode a distinção binária entre o público e o privado e as novas formas que resultam deste processo são muito complexas e contraditórias. Um dessas contradições apontadas por Clarke & Newman está no fato de que, enquanto o

Estado tem se retirado em alguns aspectos, seus poderes e aparelhos têm sido expandidos em outros – transferindo responsabilidades, mas simultaneamente criando as capacidades de fiscalização e reforço para garantir que estas responsabilidades estão sendo cumpridas. Isto tem envolvido a dispersão do poder estatal através de uma variedade de locais e espaços. (CLARKE & NEWMAN, 2006, p. 126)

Como resposta a este realinhamento do poder estatal, que se retira e se expande no mesmo processo, se forma um campo complexo de relações entre a sociedade e o setor público e as diversas outras agências que, com a dispersão do fornecimento dos serviços, aumentam suas parcelas de poder. Nesse cenário, destacam os autores, o setor “informal”⁷ passa a assumir um espaço importante no qual esta contradição se evidencia, pois, assume a execução dos serviços tratando diretamente com as comunidades e, de certa forma, criando micro espaços de poder, mas, ao mesmo tempo, centraliza no poder estatal a definição de normatizações, especialmente as relacionadas à obtenção de financiamento e avaliação, que acabam por regular essas iniciativas desde um poder centralizado.

Porém, o Estado que opera nesta contradição entre dispersão e centralização de poder pretende-se reformulado, com sua organização incorporando a lógica gerencial e a tomada de decisão ocorrendo por meio de estratégias de mercado que visam atender as demandas individuais de um cidadão-como-consumidor. Nesse quadro, identificam os autores (2006, p.

⁷ Compreende-se que existe uma grande aproximação entre o que Clarke & Newman definem como “setor informal” e o chamado de “Terceiro Setor”. Formado por Organizações Não-Governamentais — ONGs—, Fundações, Associações etc., o Terceiro Setor atua em um suposto espaço entre a incapacidade e burocracia do Estado (Primeiro Setor) e da busca de lucro do setor privado (Segundo Setor). Este debate torna-se oportuno quando várias ações de qualificação profissional incluídas no Pronatec passam a ser exercidas pelas organizações deste setor.

144), uma importante linha para a reestruturação do Estado tem sido “a tentativa de despolitizar a tomada de decisão ao fazê-la uma questão de ‘gestão operacional’”. Este processo está articulado à retirada de poder dos representantes eleitos e a sua dispersão pelo conjunto de organizações públicas e privadas controladas gerencialmente. Dessa forma, são construídos limites para que governos eleitos possam executar propostas alternativas, pois, no senso-comum, os contratos e arranjos colocados em prática passam pelo escrutínio da racionalidade e buscam trazer a dinâmica e eficácia da esfera privada para a oferta dos serviços sociais.

Nesse movimento, ocorrem dois fenômenos simultâneos e organicamente vinculados: a “proliferação de políticas” e a emergência de “vácuos políticos”. A proliferação de políticas está articulada a tentativa dos governos de controlarem o “campo instável da execução no qual as demandas e problemas repetidamente se recusam a ser despolitizados, e então requerem um conjunto sempre crescente de intervenções políticas desenvolvidas para reafirmar ao público que tudo está sobre controle” (Clarke & Newman, 2006, p. 145). Esta proliferação de políticas está vinculada as diferenças temporais entre o curto período dos governos, baseado na necessidade de desenvolvimento de planos de trabalho específicos, e o período longo requerido para a consolidação de políticas efetivas e com continuidade. Muitas políticas colocadas em prática, sobrepondo públicas, buscando efetivar os mesmos objetivos, atendendo demandas específicas como se fossem genéricas, dispersando o poder por um amplo espectro de organizações públicas e privadas, acabam por criar um espaço sem coordenação, nas palavras dos autores, “é neste espaço que o vácuo político aparece” (Clarke & Newman, 2006, p. 145).

Todas as estratégias analisadas por Clarke & Newman demonstram mudanças efetivas na forma de organizar, gerir e executar políticas por parte do Estado que se sintetizam no termo gerencialismo. Segundo os autores, o discurso gerencialista oferece

representações particulares de relacionamento entre problemas sociais e soluções. Ele é linear e orientado para um “único objetivo” através de padronização. Ele é concebido com objetivos e planos ao invés de intenções e julgamentos. É sobre ação ao invés de reflexão. Ele baseia-se em análises (dividindo problemas) ao invés de sínteses. Ele estabelece fronteiras entre “política” e “execução”, “estratégia” e “implantação”, pensar e agir. Ele oferece um discurso técnico que separa o debate de seus fundamentos políticos, então o debate sobre meios suplanta o debate sobre fins. É esta qualidade “técnica” do gerencialismo que o torna atrativo para interesses sociais e políticos diversos. Em particular sua aplicação para resolver os problemas de um “obstrutivo” e antiquado modelo de sistema administrativo burocrático engaja apoios tanto de representantes políticos (prometendo uma implantação mais efetiva de suas políticas) e uma gama de outros pretensos

modernizadores (que buscam sistemas de governo mais racionais). (CLARKE & NEWMAN, 2006, p. 148)

Esse Estado gerencialista emergente redesenha uma nova relação entre o público e o privado cujas lógicas colocadas em movimento se articulam com outros processos como a globalização, a reestruturação produtiva, ancoram os discursos do neoliberalismo e da terceira-via e, dessa forma, se alastram, com diferentes ritmos e com variadas nuances, rompendo as fronteiras de diferentes nações. Nesse sentido, perceber como estas questões dialogam com o projeto novo-desenvolvimentista, enquanto proposta de reformulação do Estado, e no Pronatec, como política social, podem trazer novas compreensões sobre os mesmos.

O novo-desenvolvimentismo e o Pronatec na ótica gerencialista: o desvanecimento das fronteiras entre o público e o privado.

Ao serem relacionadas as principais ideias do Estado gerencialista com os pressupostos do novo-desenvolvimentismo, na sua dimensão de projeto de Estado, e do Pronatec, enquanto uma importante estratégia deste projeto, muitos pontos de aproximação podem ser identificados. Essas aproximações não indicam uma superposição de escalas, numa perspectiva de aplicação *top-down*, nem estabelece hierarquias de importância. Pelo contrário, elas demonstram a necessidade de analisar os fenômenos sociais a partir de diferentes níveis para sua compreensão mais abrangente.

Os pontos de contato entre o novo-desenvolvimentismo e o conjunto de ideologias e práticas gerencialistas se evidenciam quando analisamos o discurso, presente em ambos, da necessidade de reformular o Estado para potencializar a participação da nação na competição no mercado global. Para isso, todos os esforços devem ser realizados, tanto pelo setor privado quanto pelo público, compreendidos não como dicotômicos, mas como complementares, sendo que o segundo deve, entre outras estratégias, implantar políticas, garantir financiamento e realizar investimentos em infraestrutura para o que setor privado se fortaleça neste cenário altamente competitivo.

Nesse sentido, a criação de quase-mercados, com a utilização de mecanismos próprios da esfera privada na gestão pública, indica que esta última deve comportar-se como se fosse uma corporação empresarial. Neste sentido, podem ser destacados a descentralização dos serviços públicos, repassando grande parte de sua execução para o Terceiro Setor, o discurso permanente de melhoria da qualidade, sem a definição de quais critérios devem ser utilizados

para sua aferição, e a individualização dos processos, com assunção do cidadão-como-consumidor, são balizamentos presentes no projeto novo-desenvolvimentista e que assumem novas perspectivas ao serem cotejados com as práticas gerencialistas.

Esses elementos também se cristalizam nos pressupostos do Pronatec, pois, desde os documentos e leis que o implantaram é possível visualizar a esfera privada como elemento central neste Programa. Nesta perspectiva, é relevante destacar o Sistema S como o agente focal, contemplado como beneficiário direto e preferencial de recursos públicos em muitas das iniciativas do Programa. O ingresso do Sistema S no sistema federal de ensino vem a corroborar com esta conclusão, pois, entre outras coisas, facilita o repasse de recursos públicos diretamente, sem a necessidade de realização de convênios ou de seguir as demais diretrizes das políticas públicas da EPT devido à permanência de sua autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Este processo se dá, também, pelo reconhecimento, por parte do governo e de parcelas da sociedade, que, por serem entidades privadas, são mais dinâmicas, com capacidade de execução mais eficiente dos recursos públicos por estarem baseadas em estratégias gerenciais de mercado e não em decisões políticas.

Essa centralidade no setor privado também pode ser percebida na priorização da oferta de Educação Profissional de nível médio de forma concomitante, focalizada no treinamento de mão-de-obra com o objetivo de atender as demandas do mercado de trabalho que se confunde, nesta concepção, com as necessidades de desenvolvimento da nação. Nesta direção, a ideia do consumismo, central na reformulação gerencialista do Estado, se articula com a oferta fragmentada e tecnicista de formação profissional presente no Pronatec, pois, sinaliza para o trabalhador que sua qualificação é uma ação individualizada, relacionada com seu interesse particular, e apresenta um leque de possibilidades para serem escolhidas livremente. Porém, observada de forma mais atenta, esta liberdade de escolha é reduzida, pois, analisando o Guia Pronatec de Cursos FIC – 3ª edição⁸, é possível identificar uma padronização da duração dos cursos – em 160h – e o predomínio do enfoque tecnicista linear.

Neste sentido, o Pronatec pode ser compreendido como vinculado ao processo de proliferação de políticas, que visa compensar a dispersão de poder pelas diferentes organizações sociais, públicas e privadas, que passam a oferecer os serviços sociais e a busca dos governos por tentar controlar este processo no tempo curto dos seus mandatos. Dessa forma, estratégias de convencimento próprias das concorrências por mercado são colocadas em prática para dar visibilidade para os programas e projetos dos governos e, ao menos na

⁸ Acessível em <<http://pronatec.mec.gov.br/fic/index.php>>

dimensão do espetáculo, buscam construir na sociedade uma noção de controle e efetividade. Para isso, o discurso gerencialista de trabalhar por metas e objetivos, buscar padronizações, centralizar na ação e na oferta de resposta ágeis e, principalmente, se colocar como baseado em decisões técnicas e não políticas, acaba por servir como apoio e justificativa para a proliferação de políticas e, ao mesmo tempo, esconde em seu interior um vazio de sentidos quando se pensa em uma maior democratização e participação social nas decisões.

Ao relacionar os elementos da obra de Clarke & Newman com o novo-desenvolvimentismo e, especialmente, com o Pronatec não estavam sendo procuradas respostas prontas, mas acima de tudo, a constituição de novas perguntas, na busca por fazer emergir novas relações que antes estavam obscurecidas. Desta forma, se procurou avançar um passo adiante na análise deste Programa que, por sua envergadura no atual cenário da EPT brasileira, se transmuta em esfinge a confrontar os pesquisadores: decifra-me ou te devoro.

Bibliografia:

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. Cadernos CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, mai./ago. 2008.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo Latino-Americano. OIKOS, Rio de Janeiro, v. 8, n. 01, p. 71-90, 2009.

BRASIL. Decreto 5.154, de 23 de Julho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 09 fev. 2013.

BRASIL. Lei 11892, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm> Acesso em: 09 fev. 2013.

BRASIL. Resolução FNDE/CD/Nº 62, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fnde.gov.br%2Findex.php%2Fph-arquivos%2Fcategory%2F5-2011%3Fdownload%3D695%253Aresolucao-no-622011&ei=MVg6UND-JpKy9gSt04HACg&usg=AFQjCNE7WjlLAdZ6EWu3HQsxdAn0eJRG9A>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/anotada/10487328/lei-12513-11>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 28 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500080>> Acesso em: 15 mai. 2012.

BRESSER PEREIRA, L.C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 05-24, jul./set. 2006.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol.26 no.75, p. 77-90, maio/ago. 2012

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The managerial state*. Londres: SAGE publications Ltd, 2006.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação e sociedade*, Campinas, v.31, nº 113, p. 1099-1120, out-dez 2010.

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan L. Toward a critical grammar of education policy movements. In. KHAMSI, Gita Steiner & WALDOW, Florian (org.). *World Yearbook of education 2012: Policy borrowing and leading*. London & New York: Routledge, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e o liberalismo enraizado. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 112, p. 637-671, set/out. 2012.

MANFREDI, Silvia Maria. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimento e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 112, p. 672-688, set/out. 2012.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. Por que novo desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, p.507-524, out./dez. 2004.

VEIGA, J. E. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.