



SAMANTHA THAIS BAIÃO MOREIRA

**O PRONATEC/BSM COMO FERRAMENTA DE
OPERACIONALIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO: MAS QUE
DESENVOLVIMENTO?**

LAVRAS-MG

2017

SAMANTHA THAIS BAIÃO MOREIRA

**O PRONATEC/BSM COMO FERRAMENTA DE
OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: MAS QUE
DESENVOLVIMENTO?**

Monografia apresentada a Universidade
Federal de Lavras, como parte das
exigências do Curso de Administração
Pública, para obtenção de título de
bacharel.

Prof^a. Dr^a. Julia Moretto Amâncio
Orientadora

LAVRAS-MG
2017

SAMANTHA THAIS BAIÃO MOREIRA

**O PRONATEC/BSM COMO FERRAMENTA DE
OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: MAS QUE
DESENVOLVIMENTO?**

**PRONATEC/BSM AS A TOOL TO MATERIALIZE THE
DEVELOPMENT: BUT WHAT KIND OF DEVELOPMENT?**

Monografia apresentada a Universidade
Federal de Lavras, como parte das
exigências do Curso de Administração
Pública, para obtenção de título de
bacharel.

APROVADA em 09 de Fevereiro de 2017.
Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza UFLA

Prof^a. Dr^a. Julia Moretto Amâncio
Orientadora

**LAVRAS-MG
2017**

AGRADECIMENTOS

Uma vez ouvi dizer que a gratidão torna o que temos suficiente. Acredito que é nisso que consiste a felicidade: saber reconhecer as pessoas ao nosso redor, as oportunidades que surgiram em nosso percurso, as escolhas que nos fizeram ser quem somos.

Sinto-me especialmente privilegiada nesse momento. Finalizo, aqui, um período de conquista de conhecimentos incomensuráveis, de construção de amizades verdadeiras e de vivências profundas: tenho a UFLA como uma afável e generosa oferta de Deus para mim. Sendo assim,

Minha gratidão a Ele, que além de me presentear com a oportunidade de estar aqui, me amparou nos momentos de incerteza, nas dificuldades e me permitiu perseverar até o fim.

Minha enorme gratidão a Ele também por me presentear com o abrigo mais seguro que eu poderia ter: meu pai Reginaldo, minha mãe Fátima e minha irmã Nayara. É graças a eles que me sinto motivada a ser o melhor de mim a cada dia, mesmo que isso não me faça alcançar nem uma fração da valentia de meu pai, da integridade de minha mãe e da bondade de minha irmã.

Minha gratidão a Ele, também, pelas sólidas amizades aqui estabelecidas: Lidiane, que acreditou em mim mais do que eu mesma, que me inspirou com sua constante busca pela evolução e que para mim é exemplo de compromisso e companheirismo. Iasmim, que mesmo enfrentando um período difícil por questões de saúde se mostrou forte, sendo para mim um exemplo de resiliência e ternura. Sara, minha companheira até o fim, que é exemplo de ousadia e carisma. Luisa, com todo seu bom humor, sendo para mim modelo de leveza e docilidade. Aos meus amigos da UFLA, no geral, que deixam um pouco de si em mim e me fazem mais completa.

Minha gratidão a Ele também, que plantou em meu caminho mestres lúcidos, talentosos e corajosos, dentre eles minha orientadora Julia Moretto, a

quem tenho especial apreço, tanto pela paciência e confiança em mim depositada quanto pela bravura que transmite na busca por seus ideais.

Minha gratidão a Ele também, que incentiva cada funcionário dessa Universidade a fazer deste um ambiente acolhedor, organizado e inovador, berço de mentes que buscam uma sociedade mais fraterna e igualitária.

Por fim, meu profundo agradecimento a Ele novamente, que me permitiu vivenciar toda essa trajetória que conflui no presente trabalho.

RESUMO

A partir do reconhecimento da importância e impacto da ação estatal na promoção do desenvolvimento, seja este atuando como indutor direto ou intermediador e articulador, entende-se como necessário compreender o conceito de desenvolvimento que dado projeto de governo - concretizado via políticas públicas - abarca. Assim, assumindo a Política Pública como ferramenta de operacionalização do Desenvolvimento, objetivou-se no presente trabalho analisar a capacidade estatal de delinear e implementar políticas congruentes com o projeto de desenvolvimento por ela proposto. Valendo-se da análise bibliográfica como técnica, a abordagem qualitativa permitiu perceber a estreita relação entre o projeto de desenvolvimento em curso – o Neodesenvolvimentismo – e a Política Pública eleita como objeto de estudo - o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com maior ênfase dada à sua modalidade Pronatec/BSM). Assim, num movimento similar ao projeto político vigente no período de desenho e implementação da política, o Pronatec pende ora para prescrições neoliberais, voltadas às demandas do mercado, ora para prescrições desenvolvimentistas, no sentido de transformação do *status quo*, promovendo a emancipação do trabalhador e a sua dignidade. Entretanto, mesmo que a análise dos arranjos institucionais do Pronatec permita concluir que estes têm sido efetivos no sentido de dotar o Estado de capacidades que permitem a ele promover o alcance de metas e resultados previstos pelo programa, o Pronatec passa por reformulações no governo Temer, ainda passíveis de serem estudadas com maior afinco.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Neodesenvolvimentismo. Pronatec.

LISTA DE SIGLAS

Acessuas/Trabalho	Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEMAT	Ordenamento do Território do Conselho da Europa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
EPT	Educação Profissional e Técnica
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola

PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
1.1 Justificativa.....	10
2 METODOLOGIA: Delineamento da pesquisa, coleta e análise.....	12
3 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO	14
4 O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	23
4.1 A trajetória do desenvolvimento no Brasil.....	23
4.2 Um novo padrão de intervenção estatal.....	30
4.2.1 A centralidade da política social	35
5 CAPACIDADES ESTATAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS	38
6 O PRONATEC E SUA MODALIDADE BSM	43
7 PRONATEC COMO FERRAMENTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO?	50
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS.....	68

1 Introdução

O conceito de desenvolvimento tem passado, ao longo da história, por reconstruções significativas. A mutação de seu significado, a reorientação para variáveis difusas às econômicas e a ampliação do entendimento das esferas abrangidas dão um vislumbre das alterações sofridas: desde a noção de progresso até sua conversão ao termo desenvolvimento, acrescentando-se a este inúmeras designações na tentativa de renovação do conceito ao longo do tempo.

Nesse contexto, a atuação do Estado também vem sendo alterada, do liberalismo que deixava nas mãos invisíveis do mercado a condução da economia à adoção de uma ideologia mais dirigista onde o ente estatal promove diretamente o desenvolvimento da nação.

Assim, a partir do reconhecimento da importância e impacto da ação estatal na promoção do desenvolvimento, seja este atuando como indutor direto ou intermediador e articulador, faz-se necessário, entretanto, compreender o conceito de desenvolvimento que dado projeto de governo - concretizado via políticas públicas - abarca. Somente compreendendo tal conceito é que o administrador público tem a possibilidade de aprimorar essa concepção e promover modificações relevantes nas políticas públicas por ela orientada. Desse modo, assumindo a Política Pública como ferramenta de operacionalização do Desenvolvimento, objetiva-se no presente trabalho analisar a capacidade estatal de delinear e implementar políticas congruentes com o projeto de desenvolvimento por elas proposto. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: *i)* Identificar o projeto de desenvolvimento assumido pelo Pronatec; *ii)* Aferir se o Pronatec consegue, de fato, promover o projeto de desenvolvimento por ele consubstanciado.

Em se tratando de resultados esperados, elenca-se a verificação do conceito de desenvolvimento abarcado pelo Pronatec, o que permite contribuição ao campo de estudo no sentido de vislumbrar o projeto político que

baseia e influencia a política. A partir disso, novos estudos podem ser realizados no sentido de verificar a confluência entre variadas políticas do mesmo setor, analisando, dessa mesma forma, a capacidade do ente estatal em promover o conceito de desenvolvimento que consubstancia seu projeto. Assim, pode-se verificar como contribuição social do presente estudo a análise da política pública eleita no sentido de fornecer instrumental para que ela possa se aprimorar e, de fato, promover o desenvolvimento da sociedade onde é implantada.

O presente trabalho estrutura-se partindo de uma visão geral sobre a discussão do conceito de desenvolvimento, onde se aborda as diferentes concepções e enfoques que permeiam a literatura. Em seguida, estabelece-se uma linha histórica do desenvolvimento no Brasil, procurando enfatizar o papel do Estado nesse processo. Dado isso, parte-se para a análise das capacidades estatais que, conforme o estabelecimento de arranjos institucionais efetivos, possibilitam ao Estado ser agente indutor do processo de desenvolvimento mediante a implementação das políticas públicas. Assim, a partir da constatação de um novo padrão de intervenção social que vem se estabelecendo desde a segunda metade dos anos 2000, foca-se em umas das principais estratégias que caracterizam essa mudança: as políticas sociais, que, conforme recorte do presente trabalho, será tratada em especificidade via análise do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com maior ênfase dada ao Pronatec/BSM, modalidade que apresenta interface com o Plano Brasil Sem Miséria promovendo a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional aos inscritos ou em processo de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico.

1.1 Justificativa

A temática do presente trabalho foi delineada a partir de questionamentos oriundos de disciplinas cursadas no Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, em específico as disciplinas de Políticas Sociais no Brasil, Modelos de Análise de Políticas Públicas e Políticas Públicas e Desenvolvimento. Partindo das discussões e conhecimentos apreendidos por meio dos estudos realizados em classe, entende-se ser de singular relevância a ciência sobre os projetos políticos que norteiam as ações e omissões do Estado.

Dessa forma, o presente trabalho se faz pertinente na medida em que busca decifrar o projeto de desenvolvimento intrincado à política eleita como objeto de estudo. Somente cientes de suas orientações é que podemos compreender, de fato, a motivação por trás da predileção por certa iniciativa em detrimento de outra. Como se fará notar no decorrer do estudo, a relação entre projeto de desenvolvimento e política pública é estreita, sendo relevante, portanto, conduzir estudos desse tipo.

2 Metodologia: Delineamento da pesquisa, coleta e análise

Objetiva-se no presente trabalho analisar a capacidade estatal de delinear e implementar políticas congruentes com o conceito de desenvolvimento por ela proposto. Dessa forma, para atingir o objetivo proposto, delineia-se a pesquisa aqui estruturada como qualitativa quanto à sua abordagem, já que esta “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos” (MINAYO, 2001 citado por GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.32).

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como explicativa, já que “é o tipo que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Além disso, identifica os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2002, p.42).

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa define-se como bibliográfica que, segundo Gil (2002) é quase que exclusivamente eleita como método nas pesquisas de ideologias, assim como a que se realiza aqui. Esse tipo de pesquisa permite, então, a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que o investigador poderia pesquisar diretamente.

Justifica-se, assim, a inversão da ordem comumente adotada no desenvolvimento de monografias em seções de referencial teórico, metodologia e resultados e discussão. Tratando-se de uma análise bibliográfica, entendeu-se como não pertinente delimitar as seções dessa forma, haja vista que o constante movimento de ida e volta à literatura, típico da técnica eleita para consecução do trabalho, não seria facilitado mediante essa estrutura.

O presente trabalho constrói-se, então, partindo da seleção dos conceitos básicos a serem tratados para consecução do objetivo de pesquisa. Assim, entre as matérias basilares do estudo elencam-se a ideia de desenvolvimento, sua transformação ao longo do tempo, a ação estatal na promoção do

desenvolvimento do Brasil, as formas específicas de atuação deste ente nos recentes governos de Lula e Dilma, o arranjo do Pronatec, seu contexto de surgimento e principais implicações em relação ao modelo de desenvolvimento em curso. A seguir, houve a definição dos trabalhos acadêmicos a serem utilizados conforme relevância e incidência frequente. As bases de dados utilizadas foram diversas, dentre as principais *Scielo* e Google Acadêmico. As fontes utilizadas foram definidas mediante utilização de descritores (“desenvolvimento”, “desenvolvimento no Brasil”, “neodesenvolvimentismo”, “Pronatec”, “Pronatec/BSM”) e leitura inspecional (ADLER; VAN DOREN, 2010), que permite, num período curto de tempo, uma visão geral mas sistemática do texto. Em seguida, após leitura extensiva e aprofundada, foi elaborado o fichamento dos trabalhos eleitos como relevantes.

Deve-se elencar, ademais, que devido à recente implantação da política eleita como objeto de estudo- o Pronatec, com enfoque mais detalhado sob sua modalidade Pronatec/BSM-, muito pouco se tem publicado a seu respeito: nota-se isso quando a ocorrência na base *Scielo* utilizando-se o descritor “Pronatec” é de quatro artigos e de nenhum artigo quando pesquisa-se pela modalidade específica Pronatec/BSM. Dessa forma, pretende-se fazer uma aproximação inicial acerca da temática.

3 O conceito de desenvolvimento

Com uma capacidade de metamorfose indiscutível ao longo dos anos, o conceito de desenvolvimento vem sofrendo adaptações importantes para sua vitalidade e longevidade. No entanto, essas alterações sofridas revelam um termo no qual muitas vezes seu significado se esvai, dificultando um entendimento profundo sobre seu conteúdo (SIEDENBERG RUGARD, 2004).

A partir dessa constatação, necessário faz-se neste trabalho, ainda que de modo não completo ou extensivo, tentar apontar as raízes desse conceito e as mudanças que incidiram sobre seu conteúdo ao longo do tempo. Assume-se, portanto, que o campo é demasiado extenso e recheado de abordagens, o que nos obriga a voltar atenção às discussões principais.

Dessa forma, em suas raízes, cita-se, antes de elaborado o ideal de desenvolvimento, a ideia de progresso. Assim, em detrimento da noção pessimista vigorante na Idade Média, o surgimento da ideia de progresso na Renascença aborda os acontecimentos históricos sob uma perspectiva de aperfeiçoamento e incremento em relação ao estado anterior das coisas, admitindo um curso unilinear da história que sempre nos leva a um estágio superior ao presente (HEIDEMANN, 2009). Caiden e Caravantes (1985. p.5) discorrem sobre a visualização deste como um “processo de mudança seqüencial de um estágio para outro, numa ordem determinada, ou preestabelecida ou prefixada, que nunca variava”. Leibnitz (citado por SIEDENBERG RUGARD, 2004, p.12), em meados do século XVII, associa os conceitos *evolutio* e *développement* a “mudanças seqüenciais que ocorrem em estágios pré-definidos e inevitáveis”. Também para Nesbit (citado por OLIVEIRA, 2010, p. 53) as premissas da teoria da evolução social parecem estar intrinsecamente ligadas ao pensamento de desenvolvimento consolidado no século XX. Destaca-se, entre elas, a ideia de mudança como algo além natural, também direcional, ou seja, um processo com começo, meio e fim. Nesta linha, Rostow mais a frente (1964)

aponta para ‘estágios’ do desenvolvimento, estes encerrados em cinco etapas, a citar a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa. O estabelecimento de etapas de evolução também desponta com Parsons (1969 citado por OLIVEIRA, 2010), que, mediante a definição de elementos tidos como fundamentais para estruturar uma sociedade moderna, passa a especificar três estágios de evolução na sociedade: o primitivo, o arcaico e o moderno. Aponta-se, então, para uma ideologia evolutiva do desenvolvimento e por que não dizer determinista, ademais.

Já perpassando os séculos XVIII e XIX, conforme aponta Heidemann (2009), o conceito de progresso atinge seu ápice: balizando as filosofias progressistas havia o entendimento de que os indivíduos e sociedades eram “capazes de moldar, pelas próprias forças, um novo mundo, cada vez melhor” (SIEDENBERG RUGARD, 2004, p.12). Seguindo esse entendimento, “se outras sociedades permaneciam atrasadas, isso acontecia, sobretudo, por culpa delas próprias, porque não procuravam imitar as sociedades progressistas [...]” (CAIDEN e CARAVANTES, 1985, p.6).

Cabe elencar, a partir desse contexto e um movimento imperialista exacerbado, uma orientação em direção à tendência de ‘ocidentalização’ do mundo, onde são impostos às chamadas ‘sociedades tradicionais’ “valores e modelos culturais econômicos e políticos, com os quais se buscava o progresso e a modernização” (SIEDENBERG RUGARD, 2004, p.12). O desenvolvimento era visto, então, como um processo de aculturação (CAIDEN e CARAVANTES, 1985). Guerreiro Ramos (2009, p.55), ao propor formulação teórica sobre a modernização, aponta o principal postulado da teoria *N* em voga: “existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas”. Nesse sentido, além de admitir existir “um processo normal e

unilinear de evolução, um caminho ótimo e único a ser palmilhado rumo ao futuro” (RAMOS, 2009, p.55), os trabalhos adjacentes dessa teoria reconhecem a existência de pré-requisitos dos quais dispõe as chamadas ‘sociedades desenvolvidas’ passíveis de observação pelas ‘nações em desenvolvimento’. O estabelecimento de arquétipo rígido de modernização, então, culmina nesse processo de aculturação, onde os países mais afortunados são tomados como modelos para os demais.

Nessa mesma linha, Siedenberg Rugard (2004) aponta que o conceito de desenvolvimento - em sua dimensão socioeconômica ocidental capitalista- tem origem assinalada pelo discurso de posse da presidência dos EUA de Truman em 1949. Gómes (2011) lembra que o presidente utiliza pela primeira vez o termo “áreas subdesenvolvidas”. Desse modo, assumindo a tarefa de promover o progresso industrial e o desenvolvimento em outros países, os EUA passam a promover planos de ajuda direcionados ao cumprimento desses objetivos. Furtado (1983 citado por SIEDENBERG RUGARD, 2004, p.13), afirma, assim, que o ‘mito do desenvolvimento’ que “levou os países mais pobres a buscar ininterruptamente alcançar um nível de vida similar ao dos países mais ricos e ditos desenvolvidos, difundiu-se acentuadamente após a II Guerra Mundial”. Os países ‘subdesenvolvidos’ “deixavam-se fascinar por suas conquistas, desejando emulá-los” (HEIDEMANN, 2009, p.27). Para Ivo et al. (2013, p.11), a noção de desenvolvimento aparece com intensidade no Pós- Segunda Guerra “como um mito fundador da nação que articula passado, presente e futuro da sociedade”. Segundo Santos (2014, p. 2), o período pós-Segunda Guerra Mundial dá vigor ao discurso do desenvolvimento mediante o interesse das potências saídas da guerra, especialmente os EUA: a ideia de desenvolvimento “tornou-se prioridade para alguns novos e antigos países da periferia do capitalismo como meio de superação da pobreza”. Oliveira (2010) aponta, nesse sentido, que a Guerra Fria foi um dos fatores mais importantes para que a estratégia do desenvolvimento

ganhasse ímpeto no cenário mundial, consolidando-se no debate político, econômico e social inicialmente como plano de reconstrução da Europa e posteriormente ampliando o espectro de discurso e intervenção para o ‘Terceiro Mundo’.

Entretanto, essa visão de desenvolvimento, ainda restrita à ideia de progresso, vislumbrava como meta aumentar o grau de industrialização e urbanização das sociedades, circunscrevendo-se, então, em termos de crescimento econômico (CAIDEN e CARAVANTES, 1985).

[...] a política para o desenvolvimento no imediato pós-guerra e no período subsequente era destinada basicamente para esse fim: viabilizar o crescimento econômico dos países e integrá-los ao mercado global. Construiu-se, portanto, um conjunto de medidas e políticas estritamente econômicas e baseadas na lógica de mercado para tentar resolver o problema do subdesenvolvimento (OLIVEIRA, 2010, p.82).

Amaro (2003, p.3) aponta esta como uma “relação umbilical, por vezes de promiscuidade, que uniu [...] o conceito de desenvolvimento aos de crescimento econômico e modernização, dando-lhe um carácter excessivamente economicista”. Dessa forma, a primazia da utilização de indicadores econômicos para auferir o nível de desenvolvimento dos países e o lançamento de pacotes de ajuda de cunho estritamente econômico com finalidade de aumentar o nível de rendimento per capita reduzem o conceito de desenvolvimento à sua dimensão econômica.

Entretanto, apesar de sedutores, os planos de ocidentalização e desenvolvimento unilinear pregados pelos ditos ‘países desenvolvidos’ não são uníssonos, passando por questionamentos. Desde Malthus (citado por AMARO, 2003) que introduz a problemática dos limites decorrentes dos recursos naturais alimentares à evidente crise do mundo capitalista nos anos 30, mas principalmente a partir das Guerras Mundiais, os países passam a se perguntar se os paradigmas dominantes de desenvolvimento são suficientes para promover,

de fato, a superação de vulnerabilidade socioeconômica a que estão submetidos. Os países vieram, segundo Caiden e Caravantes (1985, p.8) “a discordar quanto a objetivos, a estratégias, a instrumentos e a traços específicos do desenvolvimento, até quanto ao seu valor e ao seu significado contemporâneo”: alguns baseados em argumentos marxistas ou centrados nas depressões cíclicas do sistema e, ainda outros, percebendo a falácia do argumento de redistribuição depois que houvesse crescimento. Passam, então, a desacreditar na capacidade das ‘sociedades paradigmáticas’ de promover o desenvolvimento dos países ‘seguidores’.

Num contexto de descolonização crescente, dentro desse processo de questionamento acerca do conceito hegemônico de desenvolvimento, o final dos anos 60 e princípio dos anos 70 provocou uma intensa rodada de reformulações, onde o conceito passa a ser adjetivado (AMARO, 2003). Passa, então, a ser associado a adjetivos como humano, social, eco- e sustentável (BRASSEUL, 1989; SACHS, 1986; BRUNDLAND 1987; COY; KOHLHEPP, 1998 citados por SIEDENBERG RUGARD, 2004).

Silva (2016, p.52-53, no prelo) apresenta uma síntese dessas novas configurações do conceito:

Tabela 1 - Sínteses dos novos enfoques do desenvolvimento por Silva (2016, p.52-53, no prelo) (continua)

Perspectivas do desenvolvimento	Autores/ Ano	Definição
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	Anos 50- François Perroux e Jacques Boudeville CEMAT (União Europeia)	O desenvolvimento regional é considerado quer como aumento da riqueza de uma região quer como as atividades que conduzem a esse aumento. O desenvolvimento regional tem forte orientação econômica, embora possa também incluir aspectos sociais e culturais (GLOSSÁRIO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2011, p.8).
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Anos 50 CEPAL	Desenvolvimento social é a mobilização e dinamização de condições de educação, saúde, lazer e serviços sociais em geral, de modo a

		dotar a população de condições básicas de inserção no processo de desenvolvimento econômico (SOUZA, 2010, p.75)
DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE	Anos 60 Louis Lebreton	Desde o início da década de 60 e por muitos anos, o desenvolvimento de comunidade no Brasil teve como referência a concepção de desenvolvimento assumida por Lebreton em seu Movimento de Economia e Humanismo. A perspectiva é a da existência de um desenvolvimento global que reúne as seguintes características: -desenvolvimento harmônico e indivisível; -desenvolvimento autopropulsivo ou auto-sustentável; -desenvolvimento democrático com participação popular; -desenvolvimento humanista e solidário. (SOUZA, 2010, p.76).
DESENVOLVIMENTO INTEGRADO	UNESCO (1970)	A UNESCO define desenvolvimento integrado como “um processo total, multirrelacional e que inclui todos os aspectos da vida de uma coletividade, de suas relações, com o resto do mundo e de sua própria consciência.” (FISCHER, 2002, 2002, p.19).
DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO	Anos 70 CEMAT (União Europeia)	O desenvolvimento endógeno é uma forma específica de desenvolvimento econômico, que depende principalmente da mobilização de recursos internos de cada território. O desenvolvimento endógeno opõe-se ao desenvolvimento exógeno (ou complementa-o). Este último baseia-se em investimentos realizados por empresas externas (de dentro do Estado ou região) (GLOSSÁRIO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2011, p.8).
ECO DESENVOLVIMENTO	Anos 70 Ignacy Sachs	Saindo das primeiras discussões internacionais sobre os riscos ambientais da ação do homem sobre a natureza, alcança-se o conceito de ecodesenvolvimento, proposto por Ignacy Sachs. Este autor afirma a ligação do conceito de desenvolvimento à esfera da ética, e não da economia. Sua ideia foi ampliada por pensadores e organismos internacionais reguladores do desenvolvimento nos países ligados à Organização das Nações Unidas (ONU) (CHACON, 2014, p.49).

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Relatório de Brundtland – ONU (1987)	O desenvolvimento sustentável busca um crescimento econômico eficiente e racional, por meio de ações que supririam as necessidades da humanidade no presente, sem tirar das gerações futuras o direito de também terem as suas necessidades supridas (CHACON, 2014, p.49).
DESENVOLVIMENTO HUMANO	PNUD (1990)	O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser (PNUD, s/d).
DESENVOLVIMENTO LOCAL	Anos 90 – OIT	O desenvolvimento local é um processo de desenvolvimento participativo que fomenta os acordos de colaboração entre os principais atores público e privados de um território, possibilitando o projeto e a colocação em prática de uma estratégia de desenvolvimento comum à base de aproveitar os recursos e vantagens competitivas locais no contexto global, com o objetivo final de criar emprego decente e estimular a atividade econômica (OIT, 2002).
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	CEMAT (União Europeia)	O desenvolvimento territorial é entendido como o processo através do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades humanas é progressivamente transformada (GLOSSÁRIO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2011, p.9 e 10).
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	Anos 2000 Amartya Sen	O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2010, p.30).
DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO	Anos 2000 Paul Singer	Desenvolvimento Solidário (Alternativo) é um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da

		mesma (SINGER, 2004).
DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVO	Anos 2000 Boaventura de Souza Santos	Este novo desenvolvimento deve estar ancorado nos princípios da (1) emancipação social, pautando-se nas necessidades materiais, intelectuais e afetivas das camadas expostas à exclusão social; (2) no fortalecimento de uma nova forma de conhecimento, onde o científico abra espaço para o saber tradicional, o saber comum, as artes, a ética enfim, onde a ciência aceite conviver com outras formas de saber e de aspirações além das suas; e por fim (3) na busca de uma nova via para caminhar rumo ao futuro, novas formas de organizar a produção, por vias distintas às hegemônicas, ainda que essas vias se estabeleçam paralelamente às formas de organização da produção já existente (LOUREIRO, 2009).

Fonte: Elaborado por Silva (2016, p.52-53, no prelo) (conclusão).

Ficava claro, então, que

O desenvolvimento não é um processo *natural*, que só precisa ser deixado livre, para evoluir, nem uma série de pontos de estrangulamento que esclarecidos formuladores de política, como estimuladores de produção, possam romper uns após outros, para permitir que as energias represadas fluam livremente (CAIDEN; CARAVANTES, 1985, p.10).

Essas adjetivações passam a assumir, ademais, que o desenvolvimento não é estritamente vinculado a aspectos econômicos. Amplia-se seu conceito e sua significação, atentando-se para a complexidade das nações e de seus problemas, não passíveis de resolução mediante implementação de medidas exclusivamente econômicas. O processo de reformulação se dá também em meio aos restritos ganhos sociais e humanos alcançados pelos modelos de desenvolvimento adotados até então, além de um movimento de consciência da degradação ambiental global, abrindo caminho para a expansão do conceito também nas instituições internacionais (AMARO, 2004; VEIGA, 2005 citados por SANTOS, 2014, p. 3), sendo esse processo semeado inicialmente por Robert McNamara no âmbito do Sistema ONU e posto em evidência a partir de

publicações como o Relatório de Brundtland, publicado em 1987 (OLIVEIRA, 2010).

Reflexo desse movimento de reorientação da concepção de desenvolvimento com ênfase no ser humano, a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inaugura um indicador que, apesar de limitado e bastante posto em discussão, admite o desenvolvimento como multifacetado, abarcando, além do componente da renda (medido a partir do PIB – Produto Interno Bruto – per capita), a longevidade (medido via taxa de natalidade) e a educação (medido via taxa de alfabetização e escolarização) (OLIVEIRA, 2010).

Assim, como visto, o movimento constante de reformatação do conceito de desenvolvimento é evidente. Uma das correntes mais recentes, entretanto, tem sido radical no sentido de rechaçar as práticas implementadas em nome do desenvolvimento das nações: se intitulam pós-desenvolvimentistas, movimento controverso que se baseia em fundamentos como a valorização das sociedades ‘subdesenvolvidas’, desvalorização da ideia de progresso e crítica aos principais vetores do desenvolvimento e práticas desenvolvimentistas (ELI DA VEIGA, 2006).

4 O desenvolvimento no Brasil

Dada a discussão acima travada acerca da definição do conceito de desenvolvimento ao longo das décadas, influenciada por diversos fenômenos globais e reestruturada conforme novas concepções de mundo, delineia-se, a partir daqui, o caminho percorrido pelo desenvolvimento no Brasil, no sentido de sinalizar políticas e posicionamentos estatais que alternadamente convergem para as múltiplas visões acima elencadas.

4.1 A trajetória do Desenvolvimento no Brasil

Visto somente como exportador de produtos primários/ importador de bens industrializados, nas primeiras décadas do século XX o Brasil não encerrava grande importância no cenário internacional. Por trás desse modelo baseado na grande propriedade da terra, as oligarquias beneficiárias eram partidárias da ideologia liberal, advogando pelas chamadas vantagens comparativas do país (IPEA, 2010, p.15).

Entretanto, já na última década do século XIX, a fase inicial da industrialização brasileira representou o moroso início da superação da economia primário exportadora, que, no entanto, ainda demoraria a se consolidar. Porém, “suas bases estavam lançadas ao se quebrar a relação social fundamental do Império, a escravidão. Sem pagar salário ao trabalhador, a escravidão não gerava um mercado interno significativo” (IPEA, 2010, p.15), o que acabava por gerar um grande entrave ao desenvolvimento. Santos (1979, p.71) aponta, assim, que “a tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931”.

Esse novo direcionamento da economia passa a fragilizar, então, “a estrutura rígida, vertical e centralizada do Estado imperial – montada

especialmente para garantir a unidade territorial”. Gesta-se na República, então, um sistema mais sofisticado que tem como base um arranjo institucional um pouco mais flexível e complexo, este fruto de uma fragmentação das oligarquias regionais própria do alargamento da economia (IPEA, 2010, p.15).

Já na República Velha, então, prática recorrente referia-se à política de valorização, caracterizada por intervenções estatais no mercado cafeeiro, que comprava e estocava o produto com a finalidade de regular a oferta (IPEA, 2010). Em verdade, essa ‘socialização de prejuízos’ gera desequilíbrios entre a oferta e demanda que, apesar de possibilitar alta lucratividade do setor cafeeiro mediante regulação estatal, acaba por encerrar “grande pressão inflacionária, facilitando a importação de produtos industriais” (IPEA, 2010, p.16).

Nesse contexto, entretanto, a crise de 1929 passa a contrair violentamente a oferta de produtos industrializados além da retração da demanda internacional por produtos primários. Com a ampliação do mercado interno e a utilização do excedente para uma mudança de padrão de acumulação através do investimento na atividade industrial possibilitada pela economia cafeeira, delineia-se uma nova estratégia, então: o modelo de substituição de importações (IPEA, 2010, p.17).

O Estado passa a assumir, dessa maneira, centralidade no jogo econômico e na promoção do desenvolvimento nacional, voltando-se para o mercado interno e começando a formar uma industrialização de bens de consumo duráveis. Deslocava-se, então, o polo dinâmico da economia “do setor exportador para a demanda doméstica, que gerava maiores lucros e atraía mais investimentos” (IPEA, 2010, p.18).

A industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social (IPEA, 2010, p.18).

Aponta-se, assim, para “uma atuação mais incisiva do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento [...] no esteio do período Vargas (1933-1954)” (IPEA, 2010, p.22). A necessidade de significativa intervenção na vida econômica tinha para o presidente o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional (SANTOS, 1979).

Conforme aponta Lima (2003, p. 138), o processo de transição de um modelo de acumulação agrário- exportador para um modelo urbano-industrial se cristaliza nesse momento. Entretanto,

esse processo não foi caracterizado pela ruptura definitiva de uma burguesia emergente com a ordem econômica anterior, posto que o capital urbano-industrial não dispunha de uma fonte autônoma de acumulação, mantendo-se, portanto, fortemente dependente do capital agrário-exportador (LIMA, 2003, p.138).

Assim sendo, a inexistência de um setor social e economicamente dominante à frente da industrialização exigiu que o Estado acabasse assumindo um “papel central nesse processo, como produtor direto, como regulador da atividade econômica e como mediador das disputas trabalhistas” (LIMA, 2003, p.138).

Por conseguinte, a partir de 1948, o desenvolvimentismo¹ no continente passa a contar com a contribuição da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), órgão criado pela ONU e sediado em Santiago, Chile.

¹ Conforme Bielschowsky (1995 citado por Singer 2015, p.45), o desenvolvimentismo seria caracterizado como [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

Influenciadas pela teorização de Keynes², “suas diretrizes advogavam uma redefinição do papel do Estado e à perspectiva de uma nova inserção internacional da América Latina” (IPEA, 2010, p.19), paradigma este que ficaria conhecido como o nacional-desenvolvimentismo. Para Ivo et al. (2013, p.20), o pensamento desenvolvimentista da década de 50 e 60 representava uma espécie de “pacto fordista entre Estado nacional, burguesia e trabalhadores assalariados” ancorado na figura do Estado como protagonista:

O projeto de desenvolvimento dos anos 1950-1960 atualizou o ideário iluminista do progresso nas formações sociais das sociedades latinoamericanas, tendo, no Estado nacional, um papel estratégico e protagonista na implementação da base técnica e produtiva. [...] (IVO et al., 2013, p.20).

No período, cita-se uma modernização das forças produtivas (IPEA, 2010). Conforme Lima (2003, p.140), esse período inaugura uma nova fase do processo de industrialização no Brasil que “visava tornar a estrutura produtiva do país mais diversificada e dotada de uma dinâmica autônoma de acumulação, mediante o desenvolvimento integrado dos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis”. Entretanto, o fracasso na produção de bens de capital resulta numa industrialização incompleta (IPEA, 2010). Os déficits no balanço de pagamentos decorrentes dessa situação acabam engendrando a crise do nacional-desenvolvimentismo, que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010, p.20) “estava no centro das condicionantes econômicas que desembocariam em um novo rearranjo”: o golpe de 64.

Procedente do golpe de 1964 opta-se, por seu turno, pela ideologia de “fortalecer o lado internacionalizante, conservador e antidemocrático do desenvolvimentismo” o que, segundo os governantes, atrairia o capital externo

² Basicamente, a teoria Keynesiana propôs a intervenção estatal na vida econômica com a finalidade de condução ao regime de pleno emprego. O ente estatal, então, é figura central no ambiente capitalista, prevenindo e atenuando as crises do sistema: mesmo não tendo o controle dos meios de produção, o Estado induz o comportamento dos agentes econômicos e administra seus níveis de atividades (FERREIRA, 2012).

(IPEA, 2010, p.20). Segundo Cano (2007, p.62), as reformas instigadas pelo regime militar, longe de atender a reivindicação popular que estourara em 1958, servem “tão somente para desatar as amarras do capital público e notadamente do privado. Deu-se muito ao capital, e muito pouco ao trabalho [...]”. Para Lima (2003, p.142), a série de reformas institucionais engendradas pelo governo, além da política de arrocho salarial não mais refletiam que

a opção por um modelo de desenvolvimento extremamente excludente, baseado na expansão da indústria de bens de consumo duráveis, cujo crescimento da demanda seria garantido através de um processo de concentração da renda em favor das classes médias e altas e de uma mudança no padrão de financiamento do consumo, a beneficiar, sobretudo, essas camadas da sociedade (LIMA, 2003, p.142).

Ademais, conforme Cano (2007),

a dinâmica e a lógica desse desenvolvimento foram pautadas não apenas pelo Estado, mas pela também estratégia de crescimento, padrão de produção e acumulação de capital e decisões de investimento das grandes empresas internacionais, particularmente a automobilística e a eletroeletrônica (CANO, 2007, p.62).

Entretanto, foi “o Estado que gerou condições favoráveis de financiamento, crédito farto, proteção tarifária e cambial e redução de salários. Foi o poder público que se valeu amplamente da expansão monetária e dos déficits fiscais e gerou um patamar mínimo de demanda” (IPEA, 2010, p.21). Assim como afirma Cano (2007, p.63), à revés do discurso de contenção da expansão do Estado na economia, “nunca houve expansão tão grande de governo e empresas estatais como a ocorrida no período que se estende de 1965 a 1980”.

Interrompendo, contudo, essa segunda etapa do desenvolvimentismo brasileiro, as altas do petróleo em 1973 e 1979 e a alta dos juros nos EUA em 1979 significaram o fim do regime militar.

Movimento paralelo a tudo isso, nas décadas de setenta e oitenta, “as lutas urbanas constituíram-se como movimentos de protestos e de demandas sociais”. Dessa forma, constituíram-se como movimentos transclassistas que muito influenciaram os rumos do país (IVO, 2013, p.14). Assim, intitulada de “década perdida” pelas elites por conta das elevadas taxas de inflação e crise da dívida externa, os anos 80 representaram, todavia, década de conquistas para os movimentos sociais ao firmarem bases democráticas no país (IPEA, 2010, p.23), além da ascensão do movimento sindical que, a partir de “um novo sindicalismo”, contribui para a “conquista de novos direitos para os trabalhadores” (LIMA, 2003. p. 145).

Em final de 1980, então, com a falência da ditadura que não consegue levar a cabo os projetos por ela estipulados, passariam a disputar dois projetos econômicos no Brasil: o desenvolvimentista e o liberal (IPEA, 2010, p.22).

Essa disputa é caracterizada pela autora Dagnino (2004) como uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo – conformado a partir da Constituição de 88 e representado por um processo de alargamento da democracia, expresso pela criação de espaços públicos e maior participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão – e o projeto neoliberal – que, inspirado pelo Consenso de Washington e implantado a partir da eleição de Collor, representa a busca por um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, encolhendo suas responsabilidades sociais e transferindo-as para a sociedade civil.

Com o governo de Collor, então, estabeleceu-se, “a transição para um novo padrão de acumulação, financeirizado e patrimonialista” (IPEA, 2010, p.23).

Neste período, internacionalmente, os EUA reafirmam sua posição de dominância ao paralisar o mercado internacional de créditos, o que desmantela

“os mecanismos de crescimento da economia brasileira construídos nas décadas anteriores” (IPEA, 2010, p.23). A ação estatal volta-se, então, para intensa luta contra a inflação, lançando mão de, no total, cinco planos econômicos que, apesar de não alcançarem seu objetivo, promoveram moderadas taxas de crescimento. Em 1990, a inflação é controlada, apresentando a economia, porém, taxas de crescimento bem menores (IPEA, 2010, p.24).

Entretanto, tentativas heterodoxas de controle de inflação acabam caindo por terra por conta da dificuldade de obtenção de financiamento externo encabeçada pelos EUA. Assim, o projeto de reconfiguração de um modelo de substituição de importações defendido pelos setores vinculados à indústria nacional se via fragilizado, ganhando força estratégias vinculadas a interesses bancário-financeiros nacionais e internacionais que incentivavam a ideia de inserção brasileira no projeto de globalização (IPEA, 2010, p.24). Em relação a esse projeto de globalização, para Lima (2003, p.149), as tendências explicitadas pelo governo Collor foram só reforçadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, “quando, de fato, se consolidou o novo modelo de acumulação orientado para a ‘modernização e reinserção da economia brasileira no mundo globalizado’”.

Dessa forma, em 1990, tardiamente se comparado com o restante da América Latina (CANO, 2007), radica-se no Brasil o projeto neoliberal que havia sido lançado no fim dos anos 1980. Estratégias como a drástica redução da intervenção do Estado, abertura comercial, liberalização financeira, política econômica fortemente contracionista, processos velozes de privatizações, revogações de proibições, restrições e barreiras ao capital estrangeiro a partir da orientação dessa agenda ortodoxo-liberal implantada resultam num período de baixo e instável crescimento, além de enorme fluxo de capitais privados e externos que se inicia em 1992, o que em nada se vincula com o investimento e crescimento da economia, que já ocorrera no passado (IPEA, 2010, p.24).

Sendo assim, “o capital dirigiu-se para o patrimônio público, através das privatizações, e para o setor privado nacional, através da desnacionalização” (IPEA, 2010, p.25).

Depois de uma desvalorização muito forte da moeda, no final dos anos de 1990

“foi introduzido o tripé de medidas de política econômica que se tornaria emblemático na primeira década do século XXI: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e metas de superávit primário elevadas” (IPEA, 2010, p.26).

A partir daí, devido à concentração de esforços pela “contenção de pressões inflacionárias e o cumprimento fiel dos compromissos financeiros do Estado”, há um arrefecimento da discussão e implementação de políticas de desenvolvimento, que só voltariam a compor a agenda na segunda metade dos anos 2000 (IPEA, 2010, p.26-27).

4.2 Um novo padrão de intervenção estatal

Dada a trajetória do desenvolvimento no Brasil descrita no item anterior, faz-se necessário inserir aqui discussão que vem ganhando espaço desde o que pareceu ser o início do esgotamento do ciclo neoliberal na América Latina.

Num contexto de elevação da demanda externa por commodities (SINGER, 2015b), a criação de janela de oportunidade para o crescimento da economia latino-americana passa a postular uma retomada da trajetória de intervenção estatal na região (BOSCHI; GAITÁN, 2008). Conforme Ferreira (2012, p.10),

O debate em torno do papel do Estado é central no caso dos países latino-americanos, uma vez que este é capaz de promover a ruptura em relação a trajetórias e complementariedades negativas e estimular outras novas e positivas rumo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento (FERREIRA, 2012, p.10).

Entretanto, apesar de todos os países latino-americanos demonstrarem “uma maior presença do Estado na arena econômica” (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.306) nesse período, as estratégias de desenvolvimento empregadas não são uníssonas. Nessa perspectiva, a despeito da dificuldade de se estabelecer estudos comparativos na América Latina, haja vista a heterogeneidade socioeconômica da região, Draibe e Riesco (2011) lançam mão de estudo que permite detalhar as bases dessa nova estratégia de desenvolvimento que se delineia.

Assim, neste período e a partir do debate do Estado como componente e característica constitutiva de algumas modalidades de regimes produtivos, os autores Boschi e Gaitán (2008, p.308) apontam para um novo tipo de intervencionismo estatal que “adquire particularidade em relação ao passado”. Segundo Draibe e Riesco (2011, p.247), essa “nova estratégia não parece ser nem o mero retorno aos termos da economia política do desenvolvimentismo, nem a simples reinvocação dos princípios e orientações que pautaram a estratégia neoliberal”.

Nesses termos, Boschi e Gaitán (2008, p.308) caracterizam esse novo intervencionismo da seguinte maneira:

Em primeiro lugar, o Estado não se postula como interventor direto na órbita da produção. Para além da interferência dos aparatos estatais em certos enclaves considerados essenciais [...], o certo é que o intervencionismo refere-se mais a uma modalidade híbrida de coordenação econômica ou de recriação de híbridos existentes (Becker, 2007, p. 277), do que a um retorno do Estado produtivo. Os esquemas de produção que subsistem não ocupam um papel central nas atuais dinâmicas. A geração de vantagens comparativas parece provir, na realidade, do financiamento de atividades produtivas, da capacidade de criar núcleos de especialização com altos níveis de eficiência e competitividade, da efetiva realização de processos redistributivos para reverter a pobreza e a desigualdade histórica, de modo que se resolvam as tensões entre trabalho e capital nas diversas estratégias

redistributivas e da capacidade de os estados latino-americanos implementarem projetos consensuados de modo permanente, no tempo (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.308).

A análise de casos recentes de industrialização, ainda conforme os autores, permite colocar em evidência fatores que poderiam se caracterizar como constituintes desse modelo:

Entre esses fatores, incluem-se a estabilidade macroeconômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação, funcional para os interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e o emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de regular os mercados, a existência de núcleos de ajuste entre o estado e o setor privado (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.316).

Conforme apontado por Sicsú et al (2007, p. 509), o cerne do modelo neodesenvolvimentista se situa na defesa da “adoção de uma estratégia de ‘transformação produtiva com equidade social’ que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda”.

Segundo Ferreira (2012, p.7), essa nova agenda “tem lugar no momento em que a democracia se consolida e que governos progressistas assumem o poder”. Foca-se, assim como já enfatizado, nas “preocupações com a manutenção de estabilidade monetária e do crescimento e aquelas relativas à dimensão social do desenvolvimento” (FERREIRA, 2012, p.7).

Nesse contexto, no cenário nacional, “reacende-se o debate sobre os rumos do desenvolvimento e o papel do Estado a partir de transformações ocorridas no Brasil recentemente” (IPEA, 2014, p.9). Há, portanto, a partir da segunda metade dos anos 2000, a percepção de uma nova atuação do Estado, caracterizada como um “ativismo estatal sem estatismo” (ARBIX; MARTIN, 2010 citado por IPEA, 2014, p.9):

Embora recoloca um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento, tal noção sugere que este passa a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos

econômicos indutores do mercado, no lugar de comandos diretivos e autoritários (GOMIDE; PIRES, 2014, p.15).

De fato, o Estado tem função principal nessa agenda. Assim sendo, o principal elemento introduzido foi

uma mudança no papel do Estado. Ele começa a planejar e a investir em algumas áreas específicas, através da alocação de recursos e na definição de qual seria o caminho para o crescimento (IPEA, 2010, p.12).

A reorientação do Estado formula, então, estratégias de incremento do mercado interno, expandindo, assim, a demanda agregada. Com essa função decisiva incentivam-se investimentos em infraestrutura (especialmente via PAC- Programa de Aceleração do Crescimento) recuperando o planejamento de longo prazo, investe-se em política de elevação real do salário mínimo e intervém-se via expressiva expansão do crédito a pessoas físicas e a atividade produtiva (via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES), além de ações como a desoneração fiscal, estímulos à inovação tecnológica e avanços na área educacional.

Entretanto, o enfrentamento da miséria e da desigualdade social é o que caracteriza de forma mais acentuada os anos recentes. Esse foi, inclusive, tomado como eixo estratégico do governo a partir da segunda metade dos anos 2000 (IPEA, 2010, p.27).

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

Essa conjunção de fatores foi acompanhada, ademais, por um cenário internacional favorável além da descoberta do Pré-Sal, variáveis que influenciam em certa medida o sucesso das ações dentro do território no período (IPEA, 2010, p.28).

Uma análise acurada do projeto de desenvolvimento que tem se construído no país, ademais, é delineada com o termo “lulismo” do cientista político André Singer. Segundo o autor (2009, 2015b), o lulismo representa um mix político que abarca elementos de esquerda e direita onde, fundamentalmente, a política macroeconômica segue o tripé de FHC- juros altos, câmbio livre e superávits elevados- mesclando-se, entretanto, com uma política de combate à pobreza, esta sendo expressa por um novo tripé- a transferência de renda, a expansão do crédito e uma política de valorização do salário mínimo. Dessa forma, não há confronto direto entre o capital e as políticas de distribuição de renda.

Para Fagnani (2011), apesar de permanecer na ortodoxia econômica em uma primeira fase de seu governo, Lula tende em um segundo período, a partir da mitigação da hegemonia do pensamento liberal, a uma ampliação do gasto social, o que é caracterizado pelo autor como um “ensaio desenvolvimentista”. Há, nesse período, iniciado a partir de 2006, uma articulação positiva entre política econômica e social, além de um encaminhamento para a “consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema” (FAGNANI, 2011, p. 15).

Uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos sociais da crise foi a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (Mercadante, 2010). Conjugou-se, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. [...] o crescimento teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho, dando vigor ao mercado interno e criando um ciclo virtuoso entre produção e consumo (FAGNANI, 2011, p. 16).

Singer (2015), para se referir à matriz econômica do período Dilma, utiliza também a expressão “ensaio desenvolvimentista”. Como política

anticíclica, ações alinhadas ao viés desenvolvimentista são adotadas³. Para ele, entretanto, ao tentar dar novos ares ao lulismo, a presidente adota um modelo mais agressivo e determinado que o de seu antecessor: opta pela implementação de uma redução expressiva dos juros reais e uma desvalorização cambial para impulsionar a indústria e a economia brasileira. Os recursos advindos dos menores juros seriam a base de um maior investimento do Estado além da política de proteção ao produto nacional. Adicionado a esse movimento, define políticas de incentivo à inovação industrial e formação de quadros que sustentassem essas inovações (SINGER, 2015). Ao adotar medidas bem mais incisivas, então, acaba-se tencionando o pacto com o setor financeiro o que, posteriormente, representaria o principal motivo pelo qual a estratégia desenvolvimentista de seu governo não se efetivaria, abrindo espaço para uma nova onda liberal no país com o governo Temer.

A despeito de o modelo neodesenvolvimentista já ter demonstrado sinais de declínio, a partir da apresentação das estratégias recém-adotadas que pareciam iniciar um novo rumo para o desenvolvimento no país, foca-se, a partir daqui, nas que mais tem gerado ecos positivos no contexto nacional: as políticas sociais.

4.2.1 A centralidade da política social

Para Draibe e Riesco (2011, p.224), em detrimento de uma análise dissociada entre economia e política social que vinha ocorrendo nas últimas décadas, mais recentemente a política social vem sendo pensada num “quadro

³ Redução dos juros, uso intensivo do BNDES, aposta na reindustrialização, desonerações na folha de pagamentos, estabelecimento de plano para infraestrutura, reforma do setor elétrico, desvalorização do real, controle de capitais, proteção ao Produto Nacional. Para detalhes, ver Singer (2015, p.47-49).

mais amplo de relação Estado-desenvolvimento econômico-sistemas de proteção social”:

Mais do que as bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 224).

Nessa mesma linha, Evelyn Huber (2002, citada por BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.318) “reintroduz a dimensão social como cerne das políticas de desenvolvimento”. Para ela, as “políticas sociais e de crescimento econômico se reforçam mutuamente” (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.318).

Nesse sentido, é importante salientar que “as Políticas Sociais se constituem em um fenômeno intrínseco ao capitalismo, expressando as formas estatais de mediação das contradições inerentes à relação capital-trabalho” (LIMA, 2003, p. 137). Corroborando a afirmação de Lima (2003), Draibe e Riesco (2011, p.234) apontam a definição do Estado de Bem Estar social como “modernas instituições da política social que acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas”. Associa-se esse entendimento à concepção de Estado de Offe (1984 citado por AMÂNCIO et al, 2006), que será vista mais a frente, onde as políticas públicas são caracterizadas como respostas às funções contraditórias do Estado.

Assim, partindo da compreensão das políticas sociais inseridas dentro de um contexto de produção capitalista, retorna-se à discussão do papel destas na promoção do desenvolvimento nacional que, como vimos, a partir de meados da primeira década do século XXI, tem se tornado central na agenda governamental.

Dessa forma, associada à recuperação do valor real do salário mínimo, a política social recentemente mostrou-se, além de capaz de iniciar o combate às mazelas da sociedade brasileira, capaz de “estruturar os salários, definir o

patamar de produção, emprego e renda agregada, em função dos efeitos multiplicadores que exerce sobre toda a economia” (IPEA, 2010, p.28).

Assim, com a expectativa de tornar sustentável o crescimento, o gasto público via política social vem crescendo expressivamente (IPEA, 2010, p.50), onde este acaba por engendrar um “processo de fluxos de renda que tem efeitos adicionais sobre o PIB, a renda das famílias e a desigualdade” (IPEA, 2010, p.54).

Gastos dessa natureza passam, então, a ser tratados como estratégicos para o Estado, já que criam “os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e, desta vez, democrática” (IPEA, 2010, p.58).

A questão social é tida, então, como eixo constitutivo do modelo neodesenvolvimentista, ocupando proeminente destaque ações com vistas à transferência de renda, promoção de serviços sociais básicos e a capacitação para o emprego (BOSHI; GAINTÁN, 2008), esta última cujo enfoque recai no presente trabalho.

5 Capacidade Estatal e arranjos institucionais

Dado o peso da ação do Estado no processo de desenvolvimento do país observado na seção anterior, corrobora a essa afirmação o entendimento de Boschi (2007, p.74), asseverando que, apesar de a intervenção do Estado sobre os mercados nem sempre ser positiva para o desenvolvimento, “é ainda menos patente a impossibilidade de se pensar esse último [o desenvolvimento] sem levar em conta a intervenção positiva de Estados”. Assim,

[...] o Estado brasileiro conseguiu historicamente representar um papel preponderante em promover tanto o crescimento quanto a industrialização. Desde suas agressivas provisões para financiar estradas de ferro e outras infra-estruturas no final do século XIX até seu envolvimento direto com empreendimentos de alta tecnologia, como a fabricação de aviões no período pós-guerra, o Estado brasileiro teve um papel central [...] (EVANS, 2004, p. 99).

Dentro dessa perspectiva, de maneira a procurar entender porque alguns Estados obtêm maior sucesso em promover o desenvolvimento que outros, faz-se necessário delinear o conceito de capacidades estatais, entendido como

[...] o exercício de funções indelegáveis de Estado – como sejam, entre outras, as de especificação e *enforcement*, e, consequentemente, de regulação dos direitos de propriedade em território nacional e arrecadação tributária, e as de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública –, as quais, uma vez regulamentadas por instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico (IPEA, 2010,p.18).

Sob a perspectiva de Gomide e Pires (2014, p.20), no contexto democrático a capacidade estatal, referida quanto “a habilidade de o Estado de definir sua agenda e executar seus objetivos”, pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político.

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para

levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE; PIRES, 2014, p.20).

Entretanto, como conciliar os componentes dessa capacidade, os variados recursos, demandas, processos, atores- entre outras variáveis- para atuarem de forma que o Estado seja capaz de promover, de fato, o desenvolvimento? Desse modo, deve-se adicionar à discussão o fato de que

o Estado pode muito, mas não pode tudo [...] o Estado moderno, em ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua existência (IPEA, 2010, p.20).

Nessa linha, assim como apontado por Evans (2004, p. 97), o “Estado brasileiro tem sido uma ininterrupta e poderosa presença no desenvolvimento social e econômico desde os tempos coloniais”; entretanto, “a eficiência do governo era dependente da cooperação das oligarquias” (URICOECHEA, 1980, p. 52 citado por EVANS, 2004, p. 97).

O conceito de Sistema Estatal apresentado por Codato (1997, p.36-37 citado por IPEA, 2010, p.22) nos dá uma ideia da complexidade com que lida o Estado. Por isto mesmo é que a política pública deve ser vista não de maneira simplista mas “como resultado da interação e dos conflitos de um processo decisório” (IPEA, 2010, p.22). Dentro desse contexto, segundo a concepção de Estado abarcada por Offe (1984 citado por AMÂNCIO et al, 2006), as políticas públicas surgem justamente para resolver o dilema entre as duas funções estruturais e contraditórias do Estado: a acumulação – que visa garantir a autoreprodução do Estado – e a legitimação – possibilitada via mecanismos de ocultação de seu caráter de classe.

Assim, para organizar essa complexidade com que lida o Estado é que se apresentam, então, os arranjos institucionais

que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19).

Conforme aponta Fiani (2013, p.22), a definição de arranjo institucional foi apresentada primeiramente por Davis e North (1971, p.7 citado por FIANI, 2013, p.22) como “o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir”.

Corroborando com esse conceito, Gomide e Pires (2014, p.19) afirmam que esses arranjos “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares [...]” e “definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos”.

Por isso a importância desses arranjos na determinação da capacidade estatal: são os “processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.21).

Desse modo, assim como afirma o IPEA (2010, p.18), o “Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, sobretudo ao longo do período republicano, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis”, estas admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional.

Dentro dessa discussão, sob o prisma da análise neoinstitucionalista e utilizando a abordagem histórico-comparativa, Evans (2004) caracteriza o estado brasileiro como um Estado intermediário em relação à sua eficácia em coordenar e fomentar o desenvolvimento. Para ele, essa eficácia relaciona-se com o conceito de autonomia inserida (AMÂNCIO et al, 2006):

A autonomia inserida [...] constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinante do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida (EVANS, 1993, p. 125 citado por AMÂNCIO et al, 2006, p. 21).

Ligado aos diferentes graus de autonomia inserida, então, em seu texto *Autonomia e Parceria* (2004), o autor apresenta três arquétipos de Estado: o Estado Predatório, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Intermediário. O Estado Predatório caracteriza-se pela falta ou escassez de uma burocracia meritória, baixa institucionalização das relações Estado-Sociedade (abrindo espaço para os chamados anéis burocráticos) e pela frequente “captura do Estado” por interesses individuais, já que a construção de uma burocracia sem perspectivas de promoção ou carreira incentiva a imposição de interesses próprios em detrimento dos do Estado. Ao contrário deste, o Estado Desenvolvimentista apresenta burocracias weberianas de recrutamento clássico e meritório, estruturação de longo prazo das carreiras, formas organizacionais extra-burocráticas (os chamados “elementos não burocráticos da burocracia”, tão importantes quanto os “elementos não contratuais do contrato” do mercado apontados por Durkheim) além da capacidade de indução de mudanças nas decisões de investimento privado e fornecimento de novos capitais via Estado. Um estágio misto entre esses dois tipos apresentados seria os Estados intermediários, onde “suas estruturas internas e relações com a sociedade são, como seu desempenho, difíceis de descrever sem ambiguidades” (EVANS, 2004, p. 94). Aqui se situa o Brasil, como já citado. Dentre as características que permitem posicioná-lo como um Estado misto, cita-se a dificuldade de instituição de procedimentos de recrutamento meritório, o que tenta ser compensado via criação de “bolsões de eficiência”, a exemplo do BNDES,

resultando em um Estado fragmentado. Ademais, a fusão entre burocracia e poder oligárquico tradicional incita interações clientelistas que individualizam as relações Estado-Sociedade (EVANS, 2004).

Sendo assim, vinculando os temas até agora suscitados, admite-se a relevância factual das capacidades estatais para a configuração e implementação da política pública. Estas, mediante a constituição de arranjos institucionais efetivos, possibilitam ao Estado ser agente basilar do processo de desenvolvimento, que mais recentemente têm se solidificado mediante iniciativas neodesenvolvimentistas.

Admitindo a política pública como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento, então, o próximo tópico abordará as especificidades do Pronatec, dando especial atenção à modalidade Pronatec/BSM.

6 O Pronatec e sua modalidade BSM

Partindo para uma caracterização detalhada do objeto de estudo do presente trabalho, enfatiza-se a importância que as políticas sociais vinham adquirindo recentemente dentro do modelo neodesenvolvimentista, como já foi apresentado. Nesse contexto, então, entre as estratégias concebidas pelo Estado com vistas à superação da extrema pobreza no país tem-se como peça de destaque o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Conforme Müller et al (2015, p.46), o PBSM “constitui-se na principal iniciativa governamental de promoção do acesso aos direitos sociais para parcela mais vulnerável da população brasileira no período de 2011 a 2014”.

A partir “do entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional” (AMÂNCIO, 2015, p.73), o Plano se estrutura sob três eixos:

- garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza;
- acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias;
- inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade (BRASIL, 2016).

Esse entendimento abarca, então, a necessidade de “uma estratégia intersetorial e transversal”, que articula, além dos aspectos voltados à superação da privação da renda, “iniciativas que fortaleçam o acesso da população mais vulnerável aos direitos sociais e as melhorias de oportunidades, como educação e saúde, e que promovam a inserção qualificada no mercado de trabalho” (MÜLLER et al, 2015, p.69).

Nessa perspectiva multisetorial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, coordenando o PBSM, conta com a participação de vinte e

dois ministérios, além da parceria de estados e municípios, bancos públicos, setor privado e sociedade civil (BRASIL, 2016).

Conforme quadro elaborado por Paes-Souza (2013, p.23), verificam-se os programas integrantes do Plano, enfatizando novamente sua ação multidirecional e complexa. Nessa mesma perspectiva, COLLIN et al (2014, p.349) apontam para uma “atuação intersetorial. Isso significa que as políticas públicas passaram a ser direcionadas de maneira integrada”:

Quadro 1 - Programas Integrantes do PBSM segundo PAES-SOUZA (2013)

Programas Integrantes do PBSM e Instituições Federais Responsáveis de Acordo com Eixos Temáticos e Áreas de Atuação	
Eixo Garantia de Renda • Brasil Carinhoso. MDS • Bolsa Família. MDS Eixo Inclusão Produtiva Inclusão Produtiva Rural • PAA. MDS/MDA • Assistência Técnica. MDA • Fomento e Sementes. MDA • Programa Água para Todos. MIR/MDS • Programa Bolsa Verde. MMA Inclusão Produtiva Urbana • Mulheres Mil. MEC • Pronatec. MEC • Programa Crescer. CEF, BB, BNB e Basa • Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). MTE	Eixo Acesso aos Serviços Educação • Brasil Alfabetizado. MEC • Mais Educação. MEC Saúde • Unidades Básicas de Saúde (UBS). MS • Brasil Sorridente. MS • Saúde da Família. MS • Olhar Brasil. MS • Farmácia Popular. MS • Rede Cegonha. MS • Saúde na Escola. MS Assistência Social • Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). MDS • Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). MDS • Centro POP. MDS • Abrigos. MDS Segurança Alimentar • Banco de Alimentos. MDS • Cozinhas Comunitárias. MDS

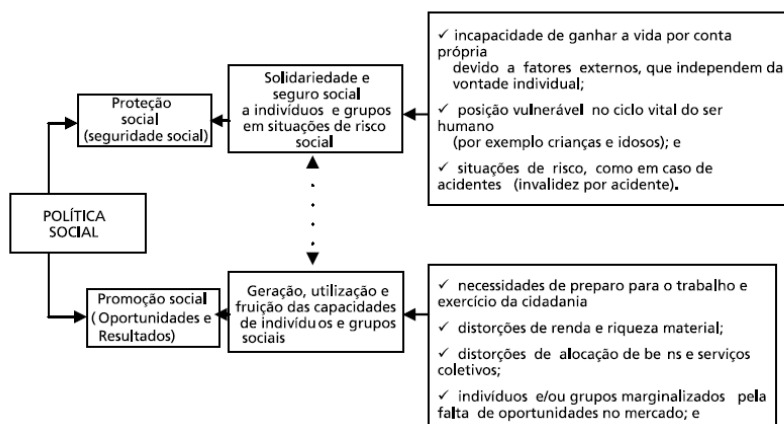
Fonte: elaborado por Paes-Souza (2013, p.23).

Assim, admitindo as políticas sociais não só como mecanismos que objetivam “cobrir riscos, contingências e necessidades do conjunto da sociedade” mas também com um “significativo portfólio de instrumentos voltados à promoção social” (IPEA, 2010, p. 57), admite-se, então, suas duas finalidades: proteger o cidadão frente aos riscos e fatores que, independentemente de sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade, além de promover a geração de oportunidades e

resultados, como instrumento de justiça e equidade (QUADRO 2) (IPEA, 2010, p. 59).

Quadro 2 - Objetivos das políticas sociais

Objetivos das políticas sociais no Brasil - 2010



Fonte: IPEA (2010, p.60).

Dessa forma, tendo em vista o amplo universo de pesquisa existente, opta-se por um recorte do PBSM no sentido de ater-se, dentro das políticas de promoção social, ao eixo da inclusão produtiva urbana, que engloba iniciativas de “apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária, bem como de oferta de qualificação profissional e Intermediação de Mão de Obra que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada” (BRASIL, 2016). Foco, então, para “estratégias para a superação da baixa escolaridade e qualificação profissional, de modo a lidar com a fragilidade de inserção no mundo do trabalho” (COLLIN et al, 2014, p.350).

Ainda assim, haja vista que o “Programa se tornou o carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana do PBSM” (MÜLLER et al, 2015, p. 66), dentro do eixo o presente trabalho elegeu como objeto de estudo o Pronatec-

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – dando ênfase ao desenho organizacional e proposições da Modalidade BSM.

Sob a coordenação do Ministério da Educação (MEC),

o PRONATEC é uma tentativa de amalgamar um conjunto de iniciativas preexistentes. Originariamente, essas iniciativas foram desenhadas como programas isolados e com lógica própria. O desafio agora é trabalhar todas as iniciativas de forma integrada (CASSIOLATO et al, 2013, citada por CASSIOLATO; GARCIA, 2015, p.306).

Dentre esse conjunto de iniciativas que já estavam curso, Gallindo et al (2015) enumeram a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e tecnológica, o Brasil Profissionalizado, a Rede e-Tec Brasil e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S. A Bolsa Formação foi estabelecida mais recentemente com a publicação da Lei que institui o Programa⁴.

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

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011).

A interface com o PBSM ocorre, então, com a modalidade de demanda Pronatec/BSM ajustada entre Ministério da Educação e Cultura (MEC) e

⁴ Para detalhamento de cada uma das iniciativas, vide Cassiolato e Garcia (2015).

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) via Acordo de Cooperação Técnica assinado em 09 de Novembro de 2011. Prevê ações que envolvem a oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional de no mínimo 160 horas via Bolsa Formação Trabalhador (AMÂNCIO, 2015).

Conforme apontam Gallindo et al (2015, p.31), o conceito de modalidade de demanda permite identificar “o perfil específico do público, definindo critérios para a composição de turmas, podendo, inclusive, estabelecer tratamento específico quando necessário”. Sendo assim, a modalidade de demanda Pronatec/BSM estipula como público beneficiário os inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico com idade igual ou superior a dezesseis anos, tendo prioridade os cadastrados em situação de pobreza (renda familiar per capita de até R\$140) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 2014).

O Programa disponibiliza mais de 600 opções de cursos conforme disposto no Guia Pronatec de cursos FIC, sendo este constantemente atualizado.

O desenho operacional do Pronatec/BSM é constituído de nove etapas, sendo estas pormenorizadas na Cartilha Pronatec/BSM, elaborada pelo MDS e cuja última edição data de 2014: 1) habilitação das prefeituras municipais, onde se estabelece o interlocutor titular e assessores a lidarem com o Programa e cadastram-se as unidades de demanda (Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), secretarias municipais, entre outros); 2) a fase de negociação, onde o órgão municipal gestor do Pronatec/BSM negocia os cursos e vagas junto às instituições ofertantes⁵; 3) pactuação, momento onde, concluída a negociação de

⁵ O desenho operacional do Pronatec/BSM delimita a implementação dos cursos via “unidades ofertantes”, como as entidades do “Sistema S” (Senai, Senac, Senat e Senar), os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, as Redes Estaduais de

cursos e vagas, a Unidade Ofertante insere a oferta no SISTEC (Sistema Nacional de Educação Tecnológica) e se inicia a divulgação e mobilização dos beneficiários; 4) etapa de pré-matrícula, realizada nas unidades de demanda e respeitando-se prioridade daqueles com menor renda. Importante frisar que a pré-matrícula não garante participação no curso, sendo necessária a 5) matrícula, esta efetuada na unidade ofertante conforme a ordem de chegada; 6) aula inaugural, onde se ritualiza a entrada para o curso, sensibilizando tanto os alunos quanto a equipe da unidade ofertante; 7) acompanhamento dos beneficiários, onde a inserção de dados sobre frequência e desempenho além do próprio diálogo com a unidade ofertante possibilita a visualização de possíveis dificuldades para permanência no curso e consequente apoio socioassistencial; 8) articulação com políticas de Trabalho e Emprego, onde ações de intermediação de mão de obra, empreendedorismo individual e trabalho associativo são fomentadas; 9) atividade de formatura, onde a entrega dos diplomas caracteriza outro momento simbólico de finalização do curso com sucesso e abertura de novas possibilidades.

A cartilha enfatiza as atribuições de cada ator nesse processo, entre eles a gestão municipal, interlocutores estaduais e unidades ofertantes. O repasse de recursos ocorre via MEC diretamente às Unidades ofertantes, não sendo exigida contrapartida da prefeitura municipal. Entretanto, a mobilização de equipe municipal para atuar com programa é necessária. Assim, na unidade ofertante é dado ao aluno gratuitamente todo o material escolar, didático e o uniforme (quando exigido pela instituição), além de assistência estudantil, que consiste em alimentação e transporte ou em recursos para custeá-los (BRASIL, 2016).

Revelando preocupação do governo com o acesso ao programa, cria-se, ademais, o Programa ACESSUAS/Trabalho, “para fazer frente aos desafios de

Educação Profissional e, mais recentemente incorporadas, Instituições privadas de Ensino Superior.

mobilizar e garantir que o público do Cadastro Único fosse efetivamente envolvido no Pronatec” (AMÂNCIO, 2015, p. 82). Atuando, dessa forma, juntamente com outros cursos de qualificação profissional, o ACESSUAS/Trabalho opera como programa complementar ao Pronatec/BSM (AMÂNCIO, 2015) no sentido de viabilizar equipes exclusivas para o programa:

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

Assim, delineado o programa, suas especificidades e iniciativas de apoio, parte-se para análise mais apurada em relação ao projeto político que o consubstancia.

7 O PRONATEC/BSM como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento?

A partir de 2003 e 2004, a retomada do crescimento no país passa a exigir maior contingente de mão de obra qualificada (CASSIOLATO; GARCIA, 2014; AMÂNCIO, 2015). Dado esse contexto, Gallindo (2015, p. 22) afirma que “o Estado tem o importante papel de formular e implantar políticas públicas voltadas à equalização das oportunidades de educação e trabalho, de modo a assegurar os direitos sociais e humanos, tendo em vista o exercício da cidadania”.

O governo, dessa forma, a partir dos anos 2000, toma parte no processo de implementar políticas que visam “reduzir o impacto da desigualdade social e da exclusão do mercado de trabalho pelos indivíduos e famílias mais vulneráveis” (AMÂNCIO, 2015, p.75) lançando mão, então, de diversas iniciativas que desembocam na instituição do Pronatec, que, como visto, tem como modalidade específica de demanda o Pronatec/BSM, voltado aos inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico, com prioridade aos beneficiários de programas federais de transferência de renda (PBF ou BPC).

Essa importância dada à qualificação de pessoas em situação de vulnerabilidade já vinha despontando desde o governo Lula, que “trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 296). Lula acaba concretizando seu posicionamento já em 2004, com a revogação do Decreto nº 2.208/1997 de Fernando Henrique Cardoso que impedia investimentos federais na ampliação da rede federal de educação profissional (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Somado à conjuntura de crescimento econômico, o segundo mandato do governo Lula abre ainda mais espaço para a criação de novos postos de trabalho que exigiam, por consequência, mão de obra qualificada. Cita-se, nesse

contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a ampliação do Programa Bolsa Família (PBF), a irrigação de crédito ao consumo e ao investimento pelos bancos oficiais e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, entre outras medidas (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Dessa forma, segundo Gallindo et al (2015, p.21), o Pronatec tem “o propósito de contribuir com o desenvolvimento do país, de forma sustentável, promovendo a inclusão social, a inovação tecnológica e o aumento da produtividade e competitividade da economia”.

Questiona-se aqui, entretanto, o conceito de desenvolvimento promovido pelo Pronatec, com atenção para sua modalidade BSM. Como visto, a política surge num momento onde ideologias neoliberais e desenvolvimentistas conversam num mesmo projeto denominado neodesenvolvimentista, levado a cabo por Lula, mas de forma mais proeminente com o governo Dilma. Apontada como centro das políticas de desenvolvimento nesse modelo, a política social vinha adquirindo cada vez mais relevância nestes governos.

Entretanto, a despeito dessa abordagem, autores apontam limites do modelo neodesenvolvimentista no que tange o debate sobre teoria de desenvolvimento.

Conforme José Eli da Veiga (2006, p. 93), o “novo-desenvolvimentismo é apenas mais um dos frequentes deslizamentos para o reducionismo econômico”, afirmando que a teoria do desenvolvimento, em nossa época, se restringe à lógica dos meios, não abarcando as “rupturas cognitivas” que deram origem ao conceito de desenvolvimento humano ou sustentável. Para Prates (2014, p.1), o modelo traz como fachada um “capitalismo humanizado” que, conforme os interesses desse modelo de produção, promove uma dita “inclusão” que, porém, se dá de maneira precária. Nesse mesmo sentido, Moura (2015, p.8) posiciona o neodesenvolvimentismo como uma resposta às demandas de

reprodução da sociedade capitalista, onde os gastos sociais acabam reverberando nas camadas de maior vulnerabilidade social sem, contudo, alterar, de fato, as desigualdades sociais ou “colocar em cheque a exploração capitalista”.

Ao se referir aos aspectos sociais do modelo, Branco (2009, p.84) afirma que estes

figuram em termos secundários, adjetivos, uma espécie de retórica da consciência moral e ética dos formuladores bem intencionados de política econômica, que ora propõem intervenções na “questão social” para neutralizar opositores à direita e à esquerda, ora para pacificar tensões sociais. Em última instância, trata-se de lutar pela manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais visando a superação do modo de produção capitalista [...] (BRANCO, 2009, p.84).

Para Boito (2012), são justamente as diretrizes neoliberais adotadas pelo modelo que limitam seu potencial desenvolvimentista. Assim, caracteriza-o como “um programa de política econômica e social que busca o crescimento do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país” (BOITO, 2012, p.5). Seria, então, o neodesenvolvimentismo um “desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (BOITO, 2012, p. 6).

Dado o contexto polarizado acerca da definição do projeto de desenvolvimento vigente no país nos governos Lula e Dilma (e interrompido com ascensão de Temer ao poder), o Pronatec não foge de apontamentos nesse sentido, o que tem relevância significativa para o presente trabalho no sentido de situar a política dentro de uma lógica de desenvolvimento.

Assim, não se pode desconsiderar, dentro desta discussão, a baixa escolaridade do conjunto da população brasileira, as desigualdades educacionais entre diferentes regiões e problemas relacionados ao acesso e permanência na escola que, sem dúvidas, “representam desafios incontornáveis para o

desenvolvimento econômico, social e cultural do país” (GALLINDO et al, 2015, p.23).

Tentando impactar nessas assimetrias que relegam aos indivíduos mais vulneráveis a situação de extrema pobreza, o Pronatec/BSM prevê, conforme estipulado em seu desenho, a inserção digna no mundo trabalho. Conforme Gallindo et al (2015, p.26),

O Pronatec ganha lugar na agenda de políticas sociais à medida que convoca as instituições de educação profissional e tecnológica para compreender e articular as políticas de educação, de trabalho e de desenvolvimento social e econômico, reconhecendo demandas objetivas de cada contexto e as necessidades e interesses dos indivíduos (GALLINDO et al, 2015, p.26).

Nesse sentido, visualizando seu esforço em promover a articulação com diversos programas e ações de múltiplos órgãos públicos e esferas de poder, além da diretriz herdada do PBSM de visualização da pobreza com fenômeno multidimensional, não restrita somente à questões da renda, depreende-se sobre seu entendimento de desenvolvimento como um conceito amplo e rico em dimensões. Cabe destacar a perspectiva do Pronatec/BSM possibilitada pelo ACESSUAS/Trabalho, que compreende a assistência social como promotora da intersetorialidade (AMÂNCIO, 2015). Assim, a busca por amarração entre políticas de escolarização, assistência social e inclusão ao mundo trabalho (este excedendo à colocação formal no mercado de trabalho, envolvendo também iniciativas de empreendedorismo, acesso a microcrédito produtivo e economia solidária) revela um viés integrador da política, com vistas à busca da autonomia e dignidade do sujeito:

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de aperfeiçoamento profissional, de inclusão social e produtiva e promoção da cidadania (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 308).

Dessa maneira, Gallindo et al (2015, p.23) reforçam que o programa contribui para o desenvolvimento do país tanto na dimensão econômica quanto na social, alcançando o feito na medida em que estimula a “elevação da escolaridade e da ampliação de oportunidades educacionais”, além de impactar positivamente na “produtividade e competitividade do país” (GALLINDO et al, 2015, p.41).

Todavia, esse entendimento do Pronatec não é unânime. Outras percepções criticam o programa em geral (não atendo-se à modalidade aqui enfocada), apontando limites em sua concepção sobre formação humana, caracterizando a educação promovida como meio para o “trabalho barato”, além de associar a inserção do Sistema S ao processo como movimento de abandono do Estado de seus deveres.

Nessa linha seguem Santos e Rodrigues (2012), que afirmam ser a qualificação da mão-de-obra promovida pelo Pronatec

[...] 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 (SANTOS; RODRIGUES, 2012, p.5).

Para Branco (2009, p.82), o conceito de educação é instrumentalizado na medida em que esta fica “subordinada aos requisitos de habilidades necessárias aos processos de produção de mercadorias comandado pelo capital”. Deitos et al (2015, p. 986), nesse mesmo sentido, argumenta sobre a “funcionalidade da política educacional adotada como uma componente dos suprimentos necessários à profissionalização e aprendizagens impostos pelas demandas do processo produtivo”. Segundo o autor, as proposições e justificativas que baseiam o Pronatec, a citar o discurso de melhores salários àqueles mais bem qualificados ou que o acesso ao mercado está cada vez mais restrito àqueles que

se qualificam, são estritamente alinhadas sob a “tutela de interesses econômicos e político hegemônicos nacionais” (DEITOS et al, 2009, p. 992). Para Junges e Fachin (2008 citado por RIBEIRO, 2014, p.17), “a inclusão excludente [...] é a lógica que rege as relações entre trabalho e educação no regime de acumulação flexível”.

Outro aspecto crítico do Programa apontado por autores refere-se ao incentivo e financiamento da iniciativa privada na oferta da EPT-Educação Profissional e Tecnológica, especialmente nos cursos FIC. Nesse sentido, Vasconcelos e Amorim (2015, p.2) afirmam que o novo contexto apresenta políticas que na aparência são

“[...] como iniciativas de democratização e universalização do ensino”, mas, na realidade, “justificam a construção de um Estado mínimo no atendimento dos direitos sociais por meio de políticas de parceria” (COSTA, 2003, p. 104), abrindo o precedente para a participação de parceiros oriundos da iniciativa privada (VASCONCELOS; AMORIM, 2015).

Assim como informa Santos e Rodrigues (2012), a oferta de EPT já é historicamente marcada pelo predomínio da oferta privada:

Tendo sua origem na década de 1930, durante o Governo Vargas, o Sistema S constituiu-se em uma estratégia de formação do Estado Nacional a partir, entre outros movimentos, do desenvolvimento e consolidação da indústria brasileira. Tendo como importante fonte de recursos fundos públicos, mas de gestão privada vinculada a entidades patronais, o Sistema S se consolidou, nas últimas décadas, como o principal agente na qualificação profissional no Brasil e transformou-se no padrão de referência para a oferta da EPT (SANTOS; RODRIGUES, 2012, p.7).

Para Ramos (2015), essa tendência à privatização da EPT se efetivou desde o já citado decreto 2.208/97 de FHC.

De fato, o Sistema S ganha prioridade desde a instituição do Pronatec, principalmente no tocante à Bolsa Formação (tipos Estudante e Trabalhador) que

prevê ampliação progressiva de matrículas gratuitas de cursos técnicos e FIC via aplicação dos recursos públicos (SANTOS; RODRIGUES, 2012).

Nesse sentido, Ribeiro (2014, p.16) aponta que, ao delegar às entidades patronais a EPT, o Estado acaba por conceder a elas “o direito sobre a concepção de formação [competências e mercado de trabalho] a ser materializada” (RIBEIRO, 2014, p.16). Vasconcelos e Amorim (2015, p.3) apontam “uma interlocução entre o governo e setores do empresariado privado no sentido de sincronizar interesses e demandas do setor produtivo e metas de desempenho na esfera educacional” já com a elaboração do documento Todos pela Educação e o estabelecimento do PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado no início do segundo mandato do governo Lula.

A essa altura, haja vista os argumentos expostos, depreende-se que o Programa é permeado por embates de teor desenvolvimentista e neoliberal. Por essa via, Ramos (2015) elenca que, dentre as iniciativas abarcadas pelo Pronatec, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional possibilitada pela revogação do Decreto 2.208/1997 indicia ponto notório no sentido de benefício do público em detrimento do privado. A reestruturação da Rede em torno dos Institutos Federais indica, assim, uma

formação contextualizada, banhada de conhecimentos, princípios e valores que potencializam a ação humana na busca de caminhos mais dignos de vida [...] articulando trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana (PACHECO, 2008, p.2).

Nota-se, então, uma perspectiva muito mais emancipadora do indivíduo na medida em que esse modelo de estruturação da rede acaba por compreender a formação profissional como processo de inserção cidadã, não restrita à qualificação para atividade laboral ou voltada para a satisfação das demandas do mercado (PACHECO, 2008). Ademais, relaciona-se o estabelecimento dessa Rede e sua perspectiva concretizada de ampliação com a preocupação pelo desenvolvimento local e regional, o que deixa claro seu afastamento de

pressupostos neoliberais, desvelando um projeto que viabiliza a o resgate da cidadania e a transformação social:

A educação para o trabalho nessa perspectiva se entende como potencializadora do ser humano, enquanto integralidade, no desenvolvimento de sua capacidade de gerar conhecimentos a partir de uma prática interativa com a realidade, na perspectiva de sua emancipação (PACHECO, 2008, p.14).

Entretanto, ainda sob a perspectiva de confluência entre os dois projetos de desenvolvimento, o mesmo Programa que enaltece os valores acima citados apresenta iniciativa de incentivo à oferta de EPT por meio da esfera privada via subsídios públicos. O aporte de recursos revela a centralidade da Bolsa Formação no Programa, cujos cursos são, em sua maioria, ofertados pelo Sistema S (QUADRO 3):

Quadro 3 - Investimentos no 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.

Fonte: Feres (2015, p.87).

Ademais, iniciativas componentes do Pronatec como Fies Técnico (que possibilita o acesso a cursos em unidades de ensino privadas) e Fies Empresa (modalidade de financiamento a empresas que desejam oferecer formação

profissional e tecnológica a trabalhadores) (CASSIOLATO; Garcia, 2014) também reforçam esse incentivo às iniciativas privadas.

Somado a esse quadro, Varella et al (2015) apontam como resultado de pesquisa sobre o Pronatec/BSM aplicada em municípios específicos (a pesquisa, portanto, não pode ser generalizada conforme métricas estatísticas) a possibilidade de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes. Isso ocorre porque, muitas vezes, uma única unidade ofertante detém o monopólio de capacidade de oferta de EPT no município, apresentando pouca flexibilidade para negociação de seus cursos e número de vagas. Essa ocorrência acaba refletindo a falta de empoderamento dos gestores municipais em relação ao controle e cobrança das unidades ofertantes (VARELLA et al, 2015).

Todavia, no que tange à priorização de unidades privadas na oferta dos cursos, cabe aqui, sobretudo em relação às integrantes do Sistema S, aludir a estas como entidades já consolidadas em seu campo de atuação. A despeito da possibilidade de solidificação dos IFETs, que deve em muito ser incentivada, a implementação de cursos de formação profissional pela rede de Assistência Social já se mostrou completamente ineficaz (AMÂNCIO, 2015). Assim, a promoção de EPT por essas entidades se justifica, além do fato de sua extensa incidência territorial, principalmente devido à sua expertise no campo. Ademais, revela-se, essencialmente entre os beneficiários da modalidade BSM, a visualização por parte destes das Unidades do Sistema S como entidades de prestígio, cuja posse do diploma emitido por elas é motivo de orgulho (BRASIL, 2014).

Corroborando a estas afirmações o alinhamento da assistência social não como responsável direta pela inclusão produtiva mas sim como mediadora de outras políticas (AMÂNCIO, 2015), entre elas, a parceria com entidades já reconhecidas pela oferta de EPT de qualidade.

A assistência social tem como função neste sistema a identificação de demandas, a mobilização, a garantia de

direitos e a vocalização das demandas das locais (ibidem), já que no seu escopo de atuação os indivíduos e famílias devem ser “atendidos no conjunto de suas vulnerabilidades, identificadas a partir do processo de integração ao mundo do trabalho” (ibidem). Além disso, a política de assistência social neste processo deve “reconhecer as capacidades e potencialidades dos usuários, promover seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração ao mundo do trabalho, bem como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência” (BRASIL, 2014: 8). O trabalho neste contexto é definido como “estruturador de identidades, promove a sociabilidade e possibilita o pertencimento social, construindo o sujeito em sua totalidade” (ibidem) (AMÂNCIO, 2015, p.80).

Ademais, seria importante assentir que, quase que invariavelmente, a política educacional é articulada ao processo de produção vigente. A educação, nesse sentido, não compõe um processo descolado das demais esferas da vida, dentre elas, a de produção. Já em Offe (1984 citado por AMÂNCIO et al, 2006, p.10) podemos perceber a limitação do Estado “em uma sociedade em que os capitalistas controlam os meios de produção”. Assim, para sua própria legitimação, o Estado acaba incentivando a “inserção de um número cada vez maior de pessoas nas relações de troca” (AMÂNCIO et al, 2006, p.12).

Especificamente em relação à modalidade BSM, mesmo atuando de maneira pró-sistêmica, o Pronatec incrementa um processo de pontapé inicial em direção à autonomia de seus beneficiários, reforçado novamente pelo conceito acima exposto sobre a função da Assistência Social quanto à inclusão produtiva.

Na medida em que promove a qualificação profissional via cursos FIC, mesmo de forma não tão bem costurada com políticas de incremento à escolarização básica como deveria, o Pronatec/BSM promove ação estritamente vinculada com as necessidades imediatas de sobrevivência desse público, assim como o faz o PBF. Em certa medida, a curta duração dos cursos e seus conteúdos vistos muitas vezes como “geradores de ocupações precárias” representam, na verdade, um esforço de inserção desses indivíduos no sistema já

que, em sua maioria, apresentam deficiências na formação básica, exigindo, então, conteúdo adequado à baixa escolaridade. A iniciativa, portanto, não deve ser visto como problemática se alinhavada ao compromisso de, mais a frente, serem feitos investimentos efetivos em políticas de redistribuição de renda, de educação básica efetiva e de superação da pobreza.

Ademais, reitera-se o esforço do Pronatec/BSM em superar seus pontos críticos via instituição do ACESSUAS/Trabalho, que

realiza uma importante inflexão na gestão de políticas de inclusão produtiva no interior da assistência social ao definir mais claramente as competências das equipes socioassistenciais nesta direção [...]. De acordo com Bonini (2012) a filosofia primordial do ACESSUAS/Trabalho é a intersectorialidade e demanda o envolvimento de diversos parceiros e áreas da política pública. A articulação com as demais políticas é fundamental para a superação da vulnerabilidade social no que se refere ao acesso à escolarização, saúde básica e intermediação de emprego (CHUKST, 2012). Para tanto é fundamental o diálogo permanente entre a assistência social e as demais políticas públicas, em muito facilitado com a implementação do ACESSUAS/ Trabalho (idem) (AMÂNCIO, 2015, p.80).

Concatenada a essa perspectiva e já retomando o conceito de autonomia inserida (EVANS, 1993 citado por AMÂNCIO et al, 2006), sugere-se, aqui, a análise do Pronatec encadeada à classificação de Evans do Brasil como um Estado Intermediário. Essa associação se faz coerente na medida em que, como já trazido, dentro da própria política confluem visões neoliberais e desenvolvimentistas. A própria fusão entre interesses do Estado e poder oligárquico tradicional, característica comum aos Estados intermediários, é notada na concepção de formação humana do Programa, que em algumas iniciativas pende para uma visão mais emancipadora do indivíduo e em outras se rende a diretrizes demandadas pelo mercado.

Coerente com essa análise, dado que são as capacidades estatais que, mediante arranjos institucionais efetivos, possibilitam ao Estado ser agente

indutor do processo de desenvolvimento, elucida-se aqui (TABELA 2), conforme proposto por Gomide e Pires (2014) e já explicitado nesse trabalho, a decomposição dessa capacidade (componentes técnico-administrativos e políticos) no caso específico do Pronatec.

Tabela 2 - Capacidades estatais na implementação do Pronatec (continua)

Resultados observados em relação aos objetivos do programa			
Execução	Inovação		Classificação
Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas	Introdução de medida para ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios		Alta
Capacidades técnico-administrativas do Programa			
Organizações	Coordenação	Monitoramento	Alta
Presença de múltiplas organizações - um ministério: MEC, redes federal e estaduais de educação profissional e tecnológica, o Sistema S e as instituições privadas; com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	A SETEC/MEC coordena o Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Prioridade presidencial ao programa contribui para coordenação intragovernamental. Há mecanismos, recursos e incentivos para coordenação intergovernamental.	Acompanhamento da execução das ações por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).	
Capacidades políticas do Programa			
Agentes políticos	Participação social	Controles	Alta
Quando submetido ao Congresso, projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas propostas de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do	Existem mecanismos para consulta e diálogo com atores sociais, como os fóruns estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil, além de articulações com os conselhos de dirigentes	CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.	

acesso).	das escolas técnicas e audiências públicas para construção de currículos.		
----------	---	--	--

Fonte: Adaptada pela autora de Pires e Gomide (conclusão) (2014, p.358, 363 e 367).

Assim, conforme as informações organizadas pela Tabela 2, Pires e Gomides (2014) afirmam ser os arranjos institucionais a determinarem essa capacidade do Estado de implementar o Pronatec de forma a promover altas taxas de execução e de inovação. Segundo Cassiolato e Garcia (2014, p.315):

O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a educação profissional e tecnológica no país. Houve competência na formulação. Neste estágio, é possível constatar elevada capacidade técnico-burocrática, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de ensino profissional e tecnológico, que ocupam importantes postos da SETEC, e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 313).

Dessa forma, apesar de serem constatadas algumas inflexões dentro do Programa (como as já elencadas aqui), depreende-se que o arranjo institucional abarcado pelo Pronatec tem obtido sucesso:

[...] é possível concluir que o macroarranjo institucional concebido para o PRONATEC está sendo manejado de forma exitosa pela equipe da SETEC, apesar da evidente insuficiência de quadros técnicos. O deficit na quantidade de recursos humanos parece ser, em alguma medida, compensado pela expertise, dedicação e engajamento da equipe da secretaria e pelos avançados instrumentos de gestão que utilizam: estímulos às iniciativas inovadoras pelos IFETs e a sua operação em rede; o gerenciamento de matrículas pelo SISTEC; a criação e atualização dos catálogos de cursos; a adoção de inscrições de alunos on-line; a criação de cadastro reserva de interessados em cursos; as sucessivas audiências públicas, entre outros (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 315).

Entretanto, mesmo avaliando ser o arranjo institucional efetivo na consecução dos resultados propostos pela política, nota-se uma tendência recente, a partir do governo Temer, de redesenho do programa e suas capacidades, o que pode interferir, em muito, no alcance dos objetivos estipulados. As iniciativas são muito recentes, mas já demonstram um olhar diferenciado para a política, olhar este extremamente concatenado com o novo projeto de desenvolvimento posto em curso.

8 Considerações finais

Conforme Oliveira (2010, p.49) “O desenvolvimento é um discurso situado em espaço e tempo específicos, capaz de criar um conjunto de pensamentos e ação política”. Nesse sentido, a política pública é permeada de disputas que viabilizam a implementação de certos projetos políticos em detrimento de outros.

Entretanto, como visto, o recente cenário brasileiro tem ilustrado uma condição peculiar: estratégias de ação baseadas em preceitos neoliberais e desenvolvimentistas confluem para um mesmo projeto denominado neodesenvolvimentista. Desse modo, os governos Lula e Dilma implementam um novo arranjo que passa a dar destaque às políticas sociais no cenário econômico, sendo esta capaz de promover condições de crescimento.

Num contexto de retomada do crescimento no país, então, o Estado passa a intervir de maneira considerável, e no que tange ao objeto de estudo, principalmente na formação de mão-de-obra qualificada, valendo-se de iniciativas diversas que culminam em 2011 na instituição do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com ênfase para a modalidade aqui detalhada que apresenta interface com o robusto Plano Brasil Sem Miséria: o Pronatec/BSM.

Dessa forma, pretendendo analisar a capacidade estatal de delinear e implementar políticas congruentes com o projeto de desenvolvimento por ela proposto, depreende-se, por meio da análise aqui estruturada, que o Programa encerra iniciativas que inclinam-se ora para prescrições neoliberais, voltadas às demandas do mercado, ora para prescrições desenvolvimentistas, no sentido de transformação do *status quo*, promovendo a emancipação do trabalhador e a sua dignidade.

A política pública, nesse caso específico, então, acaba por reproduzir em seu desenho nuances de ambos os modelos considerados pelo governo no período e que se mesclam no chamado neodesenvolvimentismo. Cabe retomar, então, a abordagem de Dagnino (2004) acerca da confluência entre um projeto com tendências democratizantes e outro neoliberal que ocorre no final dos anos 80. Parece haver, assim, um movimento similar na política recente, havendo a necessidade de se estudar com afinco se este movimento datado de meados dos anos 2000 também tem características perversas como o precursor.

Especificamente, analisando-se de modo acurado a Iniciativa de Bolsa-Formação Trabalhador modalidade PRONATEC/BSM, exclusiva para inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico e beneficiários de programas federais de transferência de renda, infere-se que a estratégia, mesmo promovendo um tipo de desenvolvimento mais conservador ao se dedicar ao fomento da mão-de-obra em cursos FIC altamente intrincados com demandas do sistema capitalista, consegue promover mudanças urgentes na vida dos beneficiários. A positiva avaliação do programa por eles (VARELLA et al, 2015) demonstra a importância de iniciativas como esta que inserem cidadãos por muito esquecidos no sistema de produção. Ademais, o incentivo à retomada dos estudos impacta sobremaneira na motivação do indivíduo, muitos destes não frequentando aulas há décadas. É certo que o programa carece de ajustes, como uma maior comunicação com a promoção da escolarização básica ou o encaminhamento mais diretivo dos beneficiários ao mundo do trabalho. Entretanto, o próprio programa, que dispõe de arranjo institucional efetivo que o dota de altas capacidades políticas (PIRES; GOMIDE, 2014), atua na promoção de inovações com vistas à sua melhoria contínua, como o faz o ACESSUAS/Trabalho.

Em relação ao estabelecimento de parceria com a iniciativa privada, Evans (2004) afirma que a implementação das políticas depende dos atores privados, sendo a eficiência do Estado condicionada à sua interação estável com

os agentes do mercado. Entretanto, deve-se frisar que, em detrimento do exclusivo incentivo à oferta privada de qualificação profissional, deve-se valorizar e interiorizar a rede de Institutos Federais, organizados segundo proposta político-pedagógica de emancipação do indivíduo e promoção de transformação social. Foco também para o viés promotor de desenvolvimento local e regional pelo qual preza esse modelo institucional estabelecido via estrutura multicampi.

De qualquer forma, delimitado os limites e possibilidades da política no governo Dilma, o advento de novas prioridades parece surgir com a entrada de Michel Temer na presidência, não só em relação ao programa mas também em relação ao projeto de desenvolvimento em curso. O anúncio do Mediotec, novo braço do PRONATEC em seu governo e que se destina a ofertar formação técnica e profissional a estudantes do ensino médio (MEC, 2017) foi feito de 20 de Dezembro de 2016, alinhando-se à Lei 13.415/2017 do Novo Ensino Médio sancionada em 16 de fevereiro de 2017 e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte. O orçamento previsto para esse sistema concomitante de aulas em tempo integral e educação técnica, então, já demonstra uma maior atenção a jovens em período de escolarização regular, o que acaba por relegar condição de menor relevância aos trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda dentro do programa. Dado que a oferta das demais modalidades sofreu baixas, depreende-se haver um recuo em relação aos princípios que nortearam a instituição do programa, a citar o acesso da população trabalhadora mais pobre, afastada do ambiente escolar há muito.

Assim sendo, a ascensão de um governo com claras tendências neoliberais ao poder dá margem para reformas consideráveis nas ações implantadas pelo projeto que o sucedeu. A importância relegada às políticas sociais tende, então, a ser revista em nome do contingenciamento dos gastos do governo.

Desse modo, apesar de a análise dos arranjos institucionais do Pronatec permitir concluir que estes têm sido efetivos no sentido de dotar o Estado de capacidades que permitem a ele promover o alcance de metas e resultados previstos pelo programa,

É importante analisar a variação nas capacidades estatais de acordo com mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo. O que foi considerado capacidade estatal em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para os mesmos no âmbito das agendas governamentais (BICHIR, 2016, p.117).

Fica claro, portanto, que o projeto de desenvolvimento levado a cabo por cada governo remonta os diversos conceitos de desenvolvimento construídos ao longo do tempo e elencados na primeira parte deste trabalho. Abordagens ora concatenadas a aspectos econômicos, ora focadas em aspectos humanos e sociais, perfazem a história do país. Resta saber se ambas as estratégias podem trabalhar no sentido de erradicação da pobreza, promoção da mobilidade social e realização das potencialidades humanas.

Nesse contexto, uma análise interessante é sugerida para pesquisas futuras no sentido de esmiuçar as mudanças institucionais que vem ocorrendo e que impactam sobremaneira nas políticas públicas, como pôde ser visto no caso do Pronatec e seu rearranjo a partir do novo governo. A possibilidade de compreensão do papel dos agentes e das estruturas sociais e políticas nesse processo de mudança pode ser essencial para que se entendam os ganhos e perdas das instituições nessa readequação.

Por fim, como última sugestão de agenda de pesquisa, enumera-se a possibilidade de extensão do presente trabalho mediante vinculação da política

estudada e o conceito de *Workfare State*⁶, alinhado à percepção de bem-estar mediante a inserção produtiva, o que sem dúvidas traria contribuições importantes para o campo de estudos.

⁶ Conforme Draibe e Riesco (2011), são várias as versões que associam o Bem-estar ao trabalho, onde há a propagação da ideia de bem-estar produtivo, bem-estar pelo trabalho ou ainda um Estado de Bem-Estar social positivo ou ativo (TAYLOR-GOODY, 2001; GIDDENS, 1998; VANDENBROUCKE, 2005, citado por DRAIBE; RIESCO, 2008).

REFERÊNCIAS

ADLER, M. J.; VAN DOREN, C. **Como ler livros: o guia clássico para a leitura inteligente**. 2. ed. São Paulo: Realizações Editora, 2010.

AMÂNCIO, J. M. **Inclusão Produtiva e Assistência Social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do PRONATEC/ BSM e do ACESSUAS/Trabalho**. In: MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (org). **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos nº 24- Desenvolvimento social em Debate. Brasília, 2015. p. 73-93.

AMÂNCIO, J. M; AMÂNCIO, C. O. G; AMÂNCIO, R. Autonomia do Estado: as possibilidades de Relação Estado e Sociedade – uma discussão entre o Neomarxismo de Poulantzas e Offe e o Neoinstitucionalismo de Evans. In: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**. Nov. de 2006.

AMARO, R. R. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 4 | 2003. Disponível em: <http://cea.revues.org/1573>. Acesso em: 23 maio 2016.

BOITO JR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Fórum Econômico da FGV**. São Paulo, 2012. Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%20%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

BICHIR, R. Novas Agendas, Novos Desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP** 104, março 2016. pp11-136.

BRANCO, R. C. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, América do Norte, 8, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

BOSCHI, R. R. Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. **RASP 1937 a 2007**. Brasília, 2007. p. 71-84. Disponível em:<

http://antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

BOSCHI, R.; GAITAN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 303-319, Ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 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.htm. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O Programa Brasil Sem Miséria**. Disponível: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>. Acesso em: 21 jul. de 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha PRONATEC Brasil Sem Miséria**. 2014. Disponível em: <https://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha_mao_deobrae_pronatec_-148x21_2014-nova.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

CAIDEN, G. E.; CARAVANTES, G. R. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1 (1985). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11454/10403>>. Acesso em: 23 maio 2016.

CANO, W. Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento? **RASP** 1937 a 2007. Brasília, 2007. p. 59-69. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Edit.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p.297-322. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066>. Acesso: 06 de maio de 2016.

COLIN, D. R. A.; GONELLI, V. M. de M.; MORENO, A. H. V. S. **O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas**. In:

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs). O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 349-363.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: MATO, D. (Coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DEITOS, R. A.; LARA, A. M. B.; ZANARDINI, M. S. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do PRONATEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 133, p. 985-1001, out.-dez., 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00985.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, nº 27, p.220-254, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 dez. 2016.

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

EVANS, P. **Autonomia e parceira**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FERES, M. M. **A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira**. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CGEE_Mapa_Web_12022016_10255.pdf>. Acesso em 17 fev. 2017.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/Unicamp, Campinas, n. 192, jun, 2011.

FERREIRA, M. L. A. **O papel do Estado na Economia e no Desenvolvimento**: América Latina, Brasil e o Novo-Desenvolvimentismo. XXXVI EnANPAD. Rio de Janeiro, set/2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB265.pdf>. Acesso em 05 dez. 2016.

FIANI, R. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 60 p. (Texto para discussão n.1815). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf. Acesso em: 06 de maio de 2016.

GALLINDO, E. L.; FERES, M. M.; SCHROEDER, N.. **O PRONATEC e o fortalecimento das Políticas de educação profissional e tecnológica**. In: Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014. MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (org). Cadernos de Estudos nº 24- Desenvolvimento social em Debate. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome e Ministério da Educação.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓMEZ, J.. Crítica Ao Conceito De Desenvolvimento. **Revista Pegada**, América do Norte, v. 3, 2011. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/798/821>. Acesso em: 25 jul. 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Edit.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p.15-30. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066 Acesso: 06 de maio de 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Edit.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p.351-379. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066 Acesso: 06 de maio de 2016.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p.23-40.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas** / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea , 2014. 385 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066 Acesso: 06 de maio de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília : Ipea, 2010. Livro 10. 145 p.

IVO, A. B. L. et al (Coords.) **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. – São Paulo: Annablume; 2013. (Coleção Trabalho e Contemporaneidade).

LIMA, V. F. S. A.. Padrões de acumulação e políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 7, n. 1, p. 137-174, 2003. Disponível em: <<http://www.periodicosletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/issue/view/266/showToc>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC [Sitio eletrônico]. **Encontro em Brasília discute ampliação do ensino técnico**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/component/tags/tag/41151>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MOURA, E. J. L.. **O Neodesenvolvimentismo no Brasil e os impactos às políticas sociais**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2015. Disponível em:<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/o-neodesenvolvimentismo-no-brasil-e-os-impactos-as-politicas-sociais.pdf>>. Acesso em: 30 de jan. 2017

MÜLLER, L. M. et al. **Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do PRONATEC**. In: Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014. In: MONTAGNER, P; MULLER, L. H. (Orgs). Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos nº 24-Desenvolvimento social em Debate. Brasília, 2015. p. 46-72.

OLIVEIRA, J. D. de. **Ordem, Instituições e Governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no Sistema ONU e a construção da ordem**

internacional. Dissertação (Mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PACHECO, E. **Os Institutos Federais- uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2008 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/insti_evolucao.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

PAES-SOUSA, R. **Plano Brasil sem Miséria**: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no brasil. Working Paper número 113, Agosto, 2013. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

PRATES, J. C. Políticas sociais e Neodesenvolvimentismo: o desafio de formar para além de procedimentalismos. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v.13, n. 1, p. 01-08, jan/jun 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/18364/11749>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

RAMOS, G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. p.41-91.

RAMOS, M. **A Política de Educação profissional no Brasil contemporâneo**: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília, DF: 2015. Disponível em:<https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CGEE_Mapas_Web_12022016_10255.pdf>. Acesso em 17 fev. 2017.

RIBEIRO, J. PRONATEC diante da inclusão excludente e da privatização da formação. **Revista Textual**, maio 2014. Disponível em:<<http://docplayer.com.br/7581018-Pronatec-diante-da-inclusao-excludente-e-da-privatizacao-da-formacao.html>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. p. 14-28.

SANTOS, A. C. S. O discurso do desenvolvimento: trajetória, renovações e questionamentos. **Anais do XIX Encontro Regional de História**. Juiz de Fora,

JUL/2014. Disponível em:
http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1402966473_ARQ_UIVO_Odiscursododesenvolvimentotrajectoria,renovacoesequestionamentos.pdf
 >. Acesso em: 23 maio 2016.

SANTOS, M. I. RODRIGUES, R. O. Relações entre o público e o privado na Educação Profissional e Tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). **Tear: Revista de Educação Ciência e Tecnologia**, Canoas, v.1, n.2, 2012. Disponível em:
<https://periodicos.ifrs.edu.br/index.php/tear/article/view/1745/1388> >. Acesso em: 30 fev. 2017.

SANTOS, W. G.. Do Laissez-faire repressivo à cidadania em recesso. IN: **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979. p. 71-82.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 dezembro/2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 jan. 2017.

SIEDENBERG RUGARD, D. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em Questão** [online], vol.2, núm.3, janeiro-junho, 2004, pp.9-26. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75220302>> . Acesso em: 4 de ago. de 2016.

SILVA, G.A. **Pós-desenvolvimento**: construindo um mundo em que caibam outros mundos. In: SILVA, G.A. Pós-Desenvolvimento: uma análise das práticas sociais comunitárias vivenciadas em pequenas localidades na Amazônia como alternativas ao desenvolvimento. Tese (Doutorado)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. p. 50-61. No prelo.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, nº. 102, julho de 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf>. Acesso em 31 jan. 2017.

SINGER, A. Entrevista. In: **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 12, nº 86, 2015b.

SINGER, A. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**, n. 85, novembro de 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos**: TCCs, monografias, dissertações e teses. 2. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

VARELLA, J. F. et al. **Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM)**: um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: MONTAGNER, P. MULLER, L. H. (org). *Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o PRONATEC/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014*. Cadernos de Estudos nº 24-Desenvolvimento social em Debate. Brasília, 2015. p. 94-126.

VASCONCELOS, R. A. F.; AMORIM, M. L. **A educação profissional sob a lógica empresarial do neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma**: o PNE e o PRONATEC. Anais do III Colóquio Nacional - A produção do conhecimento em Educação Profissional. Rio Grande do Norte, 2015. Disponível em:<<https://ead.ifrn.edu.br/portal/wp-content/uploads/2016/01/Artigo-8.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.